



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

**Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el
combate a la corrupción política en México 2002-2017**

T E S I S

QUE PRESENTA

Eduardo Eliud Bermúdez Ballesteros

MATRÍCULA: 2133014947

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIAD(O/A) EN CIENCIA POLÍTICA

Lic. Javier Santiago Castillo

ASESOR

Mtro. Moisés Mendoza Valencia

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, enero 2019



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)
(s) Bernández Ballesteros Eduardo Eliud,

matrícula(s) 2133014947 con el título de

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el combate a la corrupción política en México 2002-2017

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Lic. Javier Santiago Castillo

Lector

Mtro. Moisés Noé Mendoza Valencia

Fecha 10-Enero-19 Trim: 18-0 No. Registro de Tesina: BBEE/2018-0

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

ÍNDICE

Introducción	4
--------------------	---

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 La transparencia en la filosofía	6
1.2 La transparencia en la teoría política liberal.....	8
1.3 La corrupción política	9
1.3 Accountability y sus tres conceptos aproximados	13
1.4 Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas	14
1.5 Controles verticales y horizontales	16
1.6 Transparencia y democracia.....	17
1.7 El poder y los controles clásicos	18

CAPÍTULO II

LOS INICIOS DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

2.1 La primera ley de transparencia en el año 2002	22
2.1.1 Los primeros sujetos obligados.....	22
2.1.2 Objetivos principales.....	24
2.1.3 Acceso y procedimientos sencillos.....	25
2.1.4 La difusión de información	26
2.1.5 La protección de datos personales	27
2.1.6 La rendición de cuentas.....	27
2.1.7 Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.....	28
2.1.8 Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana	29
2.1.9 La creación del IFAI.....	30
2.2 Reforma constitucional de 2007	31
2.2.1 Una nueva dimensión de los sujetos obligados.....	34
2.3 Los partidos políticos como sujetos obligados.....	37
2.4 Desarrollo normativo del derecho al acceso a la información	39
2.4.1 Reformas constitucionales posteriores.....	42

CAPITULO III

LA EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO

3.1 La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: un nuevo horizonte contra la corrupción	44
3.1.1 Objetivos generales.....	45
3.1.2 Sujetos obligados	46

3.1.3 La creación del Sistema Nacional de Transparencia.....	46
3.1.4 Plataforma Nacional de Transparencia.....	47
3.1.5 Medidas de apremio y sanciones.....	47
3.1.6 Excepciones de acceso a la información	48
3.1.7 El INAI	49
3.2 El Sistema Nacional de Transparencia un eje coordinador.....	50
3.3 El Sistema Nacional Anticorrupción.....	52
3.3.1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción: estructura orgánica	52
3.3.2 Plataforma Digital Nacional un proyecto ambiciosos.....	53
3.3.3 Leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción	54
3.3.3.1 Ley General de Responsabilidades Administrativas	55
3.3.3.2 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	58
3.3.3.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.....	60
3.3.3.4 La reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Creación de la Fiscalía especializada.....	62
3.3.3.5 Reformas al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción	64
3.3.3.6 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	70

CAPITULO IV

REFLEXIONES FINALES

4.1 La Transparencia una herramienta insuficiente para combatir la corrupción	72
4.2 El combate a la corrupción después de la reforma constitucional.....	75
4.3 El Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción vs la corrupción sistémica.....	77
Conclusiones	82
Bibliografía.....	84

Introducción

La necesidad de controlar el poder al interior de los distintos cuerpos del gobierno ha sido un problema para todo régimen político, es por ello que siempre ha existido la preocupación de integrarlo a un sistema de frenos y contrapesos, lo cual justifica la división de poderes dentro del Estado. El poder es el punto clave para comprender la importancia de la transparencia y rendición de cuentas, en este caso la necesidad de controlarlo, lejos de ser una técnica para domesticar el poder, obliga al poder a abrirse al escrutinio público. Hay que tener muy claro que el poder no puede ser controlado absolutamente, no obstante, la transparencia y rendición de cuentas se convierten en herramientas cuyo propósito es mantener un control parcial sobre las autoridades o actores responsables (Schedler, 2004: p. 18). Pues éstas tienen como objetivo principal la reducción de las incertidumbres que ocasiona el ejercicio del poder.

A partir de esta afirmación se desprende la interrogante ¿Son la transparencia y la rendición de cuentas mecanismos efectivos para combatir a la corrupción? El presente trabajo tiene por objeto aportar elementos para resolver dicho planteamiento. Esto a través de una revisión y descripción legislativa de la transparencia y el acceso a la información, así como de su constante evolución en un periodo que va desde la aprobación de la primera ley en 2002 y hasta sus reformas y adiciones en 2017. El primer capítulo busca explicar las bases en las que se cimienta la transparencia y la rendición de cuentas, a través de la fundamentación teórico-conceptual del objeto de estudio; el segundo capítulo intenta mostrar el impacto e importancia de elevar la transparencia a un nivel constitucional; el tercer capítulo aborda las necesidades de pasar de un Sistema Nacional de Transparencia a un Sistema Nacional Anticorrupción; y finalmente, el capítulo cuarto abordara las reflexiones sobre los límites de la transparencia en el combate a la corrupción y el papel de las nuevas instancias encargadas.

Los conceptos más importantes para esta investigación son de carácter jurídico, por lo que la revisión partió del concepto de corrupción y transparencia en el ámbito operacional de los estatutos jurídicos del Derecho público en México.

Como bien lo señala Mario Álvarez la creación del derecho se proclama como un fenómeno sumamente complejo formado por distintos procesos que harán posible su formalización, validación e incorporación. Y como él mismo lo menciona, el Derecho no se concibe como algo dado y mucho menos es el resultado o la invención de un solo hombre o sociedad de un momento histórico o proceso legislativo. Mejor dicho, es la obra de creación permanente que se realiza por un complejo entramado de actos y procesos complementarios que tienen verificativo en un contexto histórico, político y social determinados (Álvarez, 2010: p. 132).

Empero, la presente investigación presenta un enfoque multidisciplinario por lo que también se abordan los conceptos desde la filosofía política. Pues como bien se sabe la filosofía ha cumplido un papel muy importante sobre la reflexión de los fenómenos jurídicos. El marco filosófico pretende dar un panorama más amplio de cómo se desarrolla históricamente el concepto de transparencia. De la misma manera sucede con la teoría política liberal, aunque no suele considerarse muy a menudo al hablar de transparencia es bastante relevante para este trabajo. Considero pertinente para el desarrollo de este trabajo abordar conceptos como publicidad, libertad de prensa y opinión pública.

El desarrollar concepto de corrupción resulta ser una tarea sumamente complicada al no tener un momento histórico determinado; por ello para un mejor entendimiento de su delimitación es necesario hacer un breve recorrido de este concepto a través de las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Dada la complejidad que conlleva delimitar un acto corrupto, es necesario conocer el desarrollo desde su etimología hasta su relatividad en la sociedad.

Gran parte de los estudios teóricos de la transparencia toman como referencia el desarrollo del término *accountability*, concepto inglés que no tiene traducción al español. A grandes rasgos, se sabe que dicho termino ancla el concepto de transparencia y rendición de cuentas a una acción de responsabilidad pública. La importancia de desarrollar este término es que va a permitir analizar si en realidad la transparencia y la rendición de cuentas son conceptos intrínsecos o puede cada uno lograr una trascendencia individual para contener los abusos de poder.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 La transparencia en la filosofía

Para comprender el desarrollo histórico del concepto existen dos horizontes el filósofo político y el teórico político liberal. El primero y más desarrollado es el filósofo político y el punto de partida es el *Arcana Imperii*. Es el primer concepto del cual se tiene que partir; el *Arcana Imperii* (secretos del poder) establecen un dentro y fuera del poder político, jerarquiza a las personas en relación con la práctica política y con los argumentos que puedan tener a su disposición. De esta manera el conocimiento de las verdades queda reservado para quienes participan en la aristocracia y quien trasciende los prejuicios de ignorancia del pueblo. Esta concepción se remonta a Tácito quien fue gobernador, senador, cónsul e historiador del imperio romano, el concepto se puede encontrar en las obras *las historias* y *los anales*. Los *arcana imperii* son verdades y conocimientos, informaciones, evaluaciones, argumentos y discursos exclusivos de los hombres con poder, estos elementos no son accesorio para el ejercicio del poder y del dominio, más bien es una condición que lo hace posible (Rodríguez, 2007: p. 13).

Aristóteles llama a estas claves exclusivas y excluyentes que hacen posible el ejercicio del poder político *sophismata*, concepto ubicado en su obra *la política*, las *sophismata* son piezas del conocimiento, del saber cómo forma de poder, que hacen posible que se gobierne a los súbditos según los intereses particulares de los gobernantes y que se marque una distancia para quienes son gobernantes y gobernados. (Rodríguez, 2007: p.13).

Kant en su obra *la Paz perpetua* ilustra el principio fundamental según el cual “*todas las acciones referentes al derecho de otros cuya máxima no puede ser publicada son injustas*” de esta manera se plantea el problema de la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales, no solo para que el ciudadano conozca las acciones de quien detenta el poder. Lo que también implica el poder controlarlos a través de la publicidad pues ésta es a su vez una forma de control (Bobbio, 2008: p. 37). En otro de sus ensayos Kant *iluminismo*, contribuye a formar un nexo entre

opinión pública y publicidad del poder, el cual es el punto de partida para las explicaciones sobre la necesidad de la visibilidad del poder, una necesidad que no solo es política sino también moral “*el uso público de la propia razón debe ser libre en cualquier tiempo; solamente esto puede realizar el iluminismo entre los hombres*” (Bobbio, 2008: p.101).

Para Kant la publicidad es el uso público de la razón o de una manera más clara, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas. Para él la política no tiene sentido si no se expresa como derecho, sus principios normativos deben adquirir la forma de normas universales de validez general, de esta manera el principio de publicidad (que es el criterio regulador de la expresión de los argumentos políticos) es también un principio obligatorio para las leyes que pretendan imponer el Estado (Hassner, 2010). El principio normativo de la publicidad supone la existencia de un polo social capaz de ejercer una sanción pública contra los hombres del poder que incumplan este requisito, lo que haría inviable el acto de no publicidad es el escándalo que suscitaría su realización (Rodríguez, 2007: p.37).

Buscando la continuidad de la idea de publicidad de Kant podemos encontrar algunos autores como Habermas quien nos menciona que en una democracia los procesos de formación de la voluntad política institucionalizados jurídicamente tienen que estar bajo una constante retroalimentación y conectados a la formación de una opinión pública lo más argumentativa posible. Una democracia genuina sólo existe sobre la base de una relación constante entre el sistema de instituciones públicas y la capacidad organizadora de la sociedad civil. Los derechos políticos expresan la opinión de la decisión ciudadana y sólo puede ejercerse de manera adecuada si existe una esfera pública de discusión y argumentación abierta a todo mundo, que convierta en argumentos válidos los puntos de vista que son sometidos a esa esfera y cumplan con sus requisitos (Rodríguez, 2017: p. 41).

1.2 la transparencia en la teoría política liberal

Aunque es un horizonte poco desarrollado, pero este es el punto más importante para iniciar la investigación, claro porque se adecua más a la ciencia política. Esta inicia desde la tradición liberal en la parte referida a las libertades individuales; el uso restringido de la información demarca al Estado liberal de los Estados absolutistas, totalitarios y autoritarios. Existen autores que afirman que el Estado liberal en sus términos más generales está definido como un Estado contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos es decir como un Estado transparente (Rodríguez, 2007: p. 25). Sin embargo, hacer este tipo de afirmaciones puede llegar a confundir e incluso a una utilización errónea del concepto en relación con otros atributos de la teoría liberal como pueden ser gobierno limitado, derechos individuales y Estado de derecho.

Teóricamente el hecho de que Estado pueda llegar a poseer intereses propios es antitético con la teoría liberal, pero la concepción de autoridad liberal existe para tutelar los derechos de los individuos que lo han instaurado. Para los liberales no había secretos misteriosos o profundos en la política, pero la antítesis del secretismo es la publicidad, que exactamente no es sinónimo de transparencia (Bobbio, 1996: p. 304). La publicidad básicamente era reconocida como libertad de imprenta y libertad de discusión, el acceso a la información era defendida desde el fenómeno de la publicidad. Es por ello que históricamente la corriente liberal ha defendido el principio de publicidad, claro entendida como libertad de prensa o de discusión.

El principal defensor de la publicidad es sin duda John Stuart Mill, para él la libertad de prensa y de discusión eran suficientes para que la opinión pública se formará, la prensa libre era la principal garantía contra los gobiernos corruptos y tiránicos también salvaguardan las malas decisiones (Magid, 2010). Esto es algo parecido a los usos que la democracia ha hecho de la transparencia, sin embargo, Bobbio explica que la publicidad y más preciso la libertad de prensa no son garantía contra un gobierno corrupto porque la información proporcionada no es directa del gobierno. Históricamente la defensa de la libertad más que conectada con la

democracia está vinculada con la idea de gobierno limitado y este no es sinónimo de democrático.

Otro precursor del poder de la opinión pública fue Jeremy Bentham para él la opinión pública era un sistema legalmente emanado del cuerpo popular y tenía una fuerza muy similar a la del Common Law (derecho común). Sus ideas se quedan prácticamente teóricas, pero son muy importantes para el estudio de la transparencia. Respecto al gobierno representativo Bentham consideraba establecer *un tribunal de la opinión pública* compuesto por diversos actores sociales (Fuller, 2010).

Para los miembros de los tribunales la opinión pública correspondía a una función suministradora de datos (estadística), esta función se podría ejercer en medida de que el tribunal proporcionará información sobre los hechos. Su tribunal propuesto no solo proporciona información sino también como juez pues tenía la potestad de aprobar juicios o desaprobados. Como se puede observar en Bentham se encuentra la máxima que de que los funcionarios públicos están obligados a proporcionar información. Bentham también afirmaba que la publicidad aseguraría la legitimidad. Para esa época también se consideraba que la transparencia podría hacer vulnerable al gobierno en muchos aspectos. No obstante, Bentham aseveraba que ocurriría lo contrario, la transparencia fortalecería al gobierno al permitir conocer de mejor manera las demandas de los gobernados (Aguilar, 2008: p. 20).

1.3 La corrupción política

Etimológicamente corrupción se deriva de la palabra en latín *corruptio* que significa la acción y efecto de destruir, alterar algo o sobornar o pervertir a alguien. Los fenómenos de corrupción son tan antiguos como lo es la civilización humana, no es exclusiva de determinado tipo de sociedades ni de determinados individuos. Por ello afirma Miguel Carbonell que la corrupción no es ni puede ser monopolio exclusivo de un determinado momento histórico o de una determinada comunidad política, así como tampoco existe un genoma mexicano de la corrupción. Todas las sociedades

tienen en menor o en mayor medida corrupción, por lo tanto, considerar eliminarla sería una tarea sumamente difícil o hasta imposible.

¿Cómo definir la corrupción? Definir lo que es corrupción presenta un número de problemáticas, la primera de ellas, como señala Carbonell, es que los actos de corrupción son relativos, dependen del momento en que se producen, de las personas que lo realizan y de las condiciones en que surge, así *como la corrupción puede adaptarse a contextos y culturas, además de que puede también presentarse en niveles de desarrollo muy diversos* (Medina, 2010: p.194). La siguiente problemática es su posible invisibilidad, es decir pueden existir actos de corrupción que formalmente cumplan con lo que disponen las normas jurídicas (Carbonell, 2005: p. 5); son una práctica que se realiza tanto en la esfera pública como en la esfera particular y puede existir como sistema o como un hecho aislado.

A su vez puede llegar a tener diversas conceptualizaciones y esta depende de la disciplina de referencia, Manuel Villoria conceptualiza la corrupción a través de cinco disciplinas el *derecho*: el cual considera corrupta toda acción de un sujeto público o privado que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo, con abuso de posición y la finalidad de obtener beneficios privados personales o para un grupo del que forma parte, en consecuencia, puede ser pública o privada; *la economía*: en la que las conceptualizaciones están centradas en el mercado, en ellas se explica que un funcionario corrupto sería aquel que utiliza su cargo como un negocio para maximizar los ingresos; *en la sociología*: donde corrupción sería todo conjunto de conductas (aquellos abusos de poder para beneficio privado) que en el contexto histórico y social de cada país se consideran como tales, permitiendo tratamientos diferentes del fenómeno de acorde a la realidad del país estudiado; *la ética*: en la cual los actos corruptos serían aquellos que son contrarios a los postulados o principios de la teoría ética correspondiente o dicho de una mejor manera aquellos abusos de poder para beneficio privado que atentan contra los principios, valores o virtudes propias de la teoría ética que se postule; y la más importante para nuestra investigación, *la ciencia política*: estas conceptualizaciones de origen politológico están centradas en el interés general, donde la corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con

funciones y atribuciones definidas, es, por medios monetarios o de otra naturaleza, inducido a traicionar sus deberes y a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y, por ello, dañando al público y sus intereses. Este tipo de definiciones se centran en la corrupción en el sector público, dado que el bien dañado es el interés general.

Como se puede observar la corrupción existe en diversos aspectos de la vida social, no obstante esta investigación solo se ocupa de la ubicada en la esfera pública denominada corrupción política. Una de las mejores definiciones según Villoría (porque abarca todas las disciplinas) es la de Francesco Kjelberg:

“Una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas, pero con apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o bienes a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente” (Villoría.2006, p.49).

La corrupción es producida por distintas variables, por ejemplo, Villoría señala factores como las perversiones de la naturaleza humana, la desigualdad, la apatía democrática, opacidad y la debilidad institucional generalizada donde influyen factores como salarios y remuneraciones públicas de muy bajo nivel, falta de estabilidad en el empleo, debilidad o escasa probabilidad de que existan sanciones para las conductas indebidas (impunidad), conflictos de interés, magnitud económica en la toma de decisiones, falta de competencia en determinados sectores del mercado y la falta de organización administrativa (ausencia de controles jerárquicos o funcionales). En diversas investigaciones el factor más común es la desigualdad económica, aunque no es una de las variables que más se adaptan a esta investigación considero que es importante mencionarla.

Respecto a los efectos de la corrupción podemos dividirlos en económicos, sociales y políticos. En el caso de los efectos económicos están relacionados con variables macroeconómicas los niveles de inversión y crecimiento económico de un país, mientras que en lo social se desarrollan una cultura de desconfianza frente al

poder y la forma en que se ejerce, los relacionados con lo político son costos administrativos, de percepción social sobre derechos, mecanismos de participación, legitimidad y credibilidad sólo por mencionar algunas.

Desde su origen etimológico corrupción tiene estrecha relación con el efecto de destruir o alterar por putrefacción, existe como un hecho aislado o como un sistema que evoluciona, donde el hecho aislado se va perpetuando, desarrollando y articulando hasta llegar a convertirse en una red y a su vez estas redes se convierten en sistemas corruptivos. La acción corruptiva requiere como mínimo dos personas. Para su estudio tenemos que partir de una definición apropiada, esta dependerá de la disciplina de la cual se quiera partir es por ello que se el concepto elegido para la investigación es de carácter jurídico y es definido de la siguiente manera.

La corrupción enfocada desde el derecho nos proporciona indicadores operacionales en la esfera política, “donde *la corrupción pública abarca acciones u omisiones vinculadas con el abuso de cargo público y con el incumplimiento de normas jurídicas por parte de las personas con responsabilidades públicas*” (Villoría, 2006: p. 29). Otro aspecto es que dentro de este enfoque existe la corrupción privada la cual trata las acciones u omisiones vinculadas con el abuso de una posición en el entorno de organizaciones privada, con el incumplimiento de las normas jurídicas que regulan los deberes del agente frente al principal.

También hay que agregar para discutir el enfoque conceptual politológico se centra en el interés general, considerando como corrupción cuando el responsable de un puesto público es inducido por medios monetarios o de otra naturaleza a traicionar sus deberes y a actuar a favor de quien le proporcione el beneficio, dañando el interés público. Las definiciones politológicas centran la corrupción en los efectos perjudiciales al interés general.

Al parecer ambas definiciones toman como primera instancia el abuso de un servidor público de su cargo, pero la definición politológica no es muy precisa respecto a la tipología de los actos corruptos. Mientras que las definiciones jurídicas de corrupción son operativas en un sistema jurídico, poseen una tipificación muy detallada, en este enfoque la corrupción agrupa las diferentes variantes de una

sanción corrupta legalmente sancionada. Con regularidad las actuaciones corruptas son descritas por las normas penales.

Es difícil metodológicamente poder usar rígidamente un enfoque disciplinario, es por ello que en la mayoría de las investigaciones relacionadas con la corrupción es recurrente encontrar, si así puedo llamarlo, un traslape de disciplinas donde muchas veces se complementan el enfoque sociológico con el económico, el politológico con el jurídico etc.

1.3 Accountability y sus tres conceptos aproximados

El mejor esquema de explicación que hasta ahora he encontrado es el de Andreas Schedler quien explica la adaptación del inglés al castellano. Es necesario explicar que el término anglosajón del cual proceden los dos conceptos, accountability, no tiene un equivalente preciso en el idioma castellano y lo que se realiza es simplemente una aproximación.

La rendición de cuentas para Andreas Schedler tiene tres pilares el primero es la información, el segundo es la justificación y el tercero son las sanciones. La noción de accountability en su equivalente castellano más cercano o sinónimo es responsabilidad. Utilizando la responsabilidad como punto de partida, entonces rendir cuentas implica la obligación a responder preguntas incómodas y por el lado de la sociedad civil la oportunidad de hacer preguntas incómodas.

Para Schedler, la rendición de cuentas en el ámbito de la política es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos y por el otro la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta. Para Schedler, answerability (responsabilidad) implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proporcionarla, pero de manera paralela implica También contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno.

Sin embargo, los tres pilares no forman un núcleo de atributos necesarios, ya que puede que algunos de los elementos no estén presentes, los tres pueden

presentarse con intensidades y énfasis diferentes. Según Schedler incluso existen casos en los que hasta dos de sus estos elementos están ausente o débilmente presentes y aun así se puede hablar de ejercicios efectivos de rendición de cuentas. Distintos autores consideran que las sanciones son el aspecto fundamental estrictamente de la rendición de cuentas, sin embargo, existen experiencias de rendición de cuentas en las cuales se prescinde casi enteramente de los castigos.

Desde mi perspectiva en la transparencia y la rendición de cuentas puede estar ausente alguno de sus elementos, pero el que no puede alejarse, excluirse ni presentarse de manera tenue es la ausencia de las sanciones, ya que cuando este se fusiona con otra variable como la corrupción o impunidad se corre el riesgo de que la rendición de cuentas solo sea simulada y la impunidad se vuelva transparente.

1.4 Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas

En la teoría política y jurídica mexicana accountability es un término que se va a encontrar dividido en dos términos independientes. Transparencia y rendición de cuentas. En las aproximaciones más adecuadas para la realización del estudio son las proporcionadas Luis Carlos Ugalde quien indica que la rendición de cuentas está definida como:

“[...] la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultados de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal que implica sanciones en caso de incumplimiento.” (2002: p.17).

Por la parte de la transparencia esta puede tener muchos sinónimos o aproximaciones, e incluso suele confundirse con rendición de cuentas. De igual manera el concepto más adecuado es el elaborado por Ugalde ya que nos indica que:

“[...] la transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de calificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.” (2002: p. 22).

Dentro de la literatura existente a menudo suele presentarse cierta confusión respecto de tres conceptos, que son comúnmente utilizados como sinónimos. Estos son transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información las cuales mantienen cierta relación pero tienen connotaciones distintas.

Transparencia: puede definirse como el mecanismo de apertura y disponibilidad de información de una organización pública, que permite evaluar su actuación y la de quienes la conforman y la hacen funcionar; conociendo sus decisiones y procesos internos, así como de los terceros, cuando es involucran con la organización.

Rendición de cuentas: es por su parte, un mecanismo definido por la obligación de los gobernantes a informar sobre sus decisiones y justificarlas por la capacidad de sancionar a los gobernantes en caso de no haber cumplido sus obligaciones.

Información pública: es la información que generen, posean, obtengan, adquieran, transformen o administren las entidades públicas, como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones o en el cumplimiento de sus obligaciones.

Estos tres conceptos íntimamente ligados presentan, más que un conjunto de elementos, una evolución que se puede observar en el sistema jurídico nacional. En primera instancia el acceso a la información está planteado como el derecho a conocer que realiza el gobierno, cómo toma sus decisiones y qué recursos destina.

Este derecho tiene se integró en la legislación desde 1977 a partir de la reforma del artículo 6 constitucional donde se indica que el *derecho a la información será garantizado por el Estado* (López-Ayllon, 1984).

Después de la garantía del derecho a la información, tenemos la entrada de la primera Ley de Transparencia en el año 2002. El concepto empírico de la transparencia en México es sin duda La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información la cual regula los entes federales. Respecto a la rendición de cuentas resulta más complicado su estudio por la dispersión de las normas del control del ejercicio de los recursos públicos.

1.5 Controles verticales y horizontales

El desarrollo de esta clasificación de controles se desarrolla en la lógica de que los protagonistas de la rendición de cuentas varían dependiendo del tipo de rendición de cuentas. Los agentes de rendición de cuentas que tienen la última palabra son las cortes judiciales. Esta distinción entre la rendición de cuentas horizontal y vertical lo introdujo Guillermo O´Donnell.

La rendición de cuentas vertical está basada en la imagen jerárquica piramidal, existiendo una relación directa entre la altura y la posesión de recursos, describe "*arriba está el poder abajo la impotencia*". Esta describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados (O´Donnell, 2003).

La rendición de cuentas horizontal describe una relación entre iguales es decir tanto el actor que exige cuentas está a la altura de quien rinde cuentas, es decir que los dos se encuentran en posiciones de poder equiparables. Sin embargo, ha surgido otra nueva gama de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras de los Estados nacionales como Amnistía Internacional, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Protocolo de Kioto entre otros que no encajan en la clasificación de O´Donnell.

1.6 Transparencia y democracia

Para la teoría de la democracia minimalista o procedimental la transparencia tiene poca importancia, mientras que para la democracia maximizada o ampliada es un requisito esencial. La democracia ha dado diferentes usos al concepto de transparencia que José Aguilar Rivera define como cinco posibles usos.

El primero es la evaluación de los gobernantes: entendida como la capacidad por parte de los ciudadanos de castigar o premiar el desempeño de sus gobernantes, aunque tradicionalmente esta función ha sido cumplido por la prensa libre, sin embargo el acceso a la información no desplaza a esta libertad, más bien la complementa porque esta es la encargada de la divulgación; el segundo es la rendición de cuentas: funcionando como capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atentan contra el poder público; el tercero es el control del poder público: al igual que la separación de poderes, el conjunto de derechos fundamentales y la existencia de una constitución, la transparencia sirve para limitar el poder del gobierno, este control se efectúa través de la vigilancia y la fiscalización de las acciones de los políticos y funcionarios; el cuarto es el fortalecimiento de la autoridad política: en esta parte la transparencia sirve para generar confianza en la ciudadanía y aumentar la posibilidad de crear una mayor legitimidad, esto traerá consigo un gobierno más acotado y más fuerte, la transparencia como otros componentes del modelo constitucional aumenta el poder real de los gobiernos democráticos; y finalmente, el quinto concepto es la detección y corrección de errores: la transparencia puede establecer un entramado institucional que puede facilitar la toma de decisiones y funcionar como mecanismos para revisar y corregir políticas públicas fallidas o ineficaces (Rivera, 2008).

Otro aspecto relacionado con la democracia es lo que Norberto Bobbio *“llama una promesa no cumplida de la democracia”* la democracia como régimen del poder visible, en el que nada puede ser confinado al misterio, el carácter público del poder entendido como no secreto, abierto al público, permanece como uno de los criterios fundamentales para distinguir el Estado constitucional del Estado absoluto (Bobbio, 2008: p.98). La falsa promesa se intentó cubrir con mediante la

representación, es decir representar lo invisible mediante un ser públicamente presente pero la visibilidad no depende únicamente de la representación del representante que está investido de poder.

Otro aspecto de relevancia en el tema de transparencia es la necesidad de guardar información privada a la que los enemigos puedan obtener alguna ventaja. Tomado la consideración del secreto y su relación con el arte de gobernar “*el secreto está en el núcleo más interno del poder*” los autores que consideran que el secreto es connatural al ejercicio del poder son partidario de los gobiernos autocráticos. Sin embargo Bobbio en su ensayo *Democracia y secreto* nos afirma que el secreto es admisible cuando garantiza un interés protegido por la Constitución sin afectar otros intereses igualmente garantizados, lo que vale en los asuntos públicos de un régimen democrático, no vale en los asuntos privados, “*está en la lógica misma de la democracia el que la relación entre regla y excepción esté invertida en la esfera pública*” (Bobbio, 2008). *respecto de la privada*, por el hecho de que la democracia presupone la máxima libertad de las personas individualmente consideradas, estas deben ser protegidas, en su esfera privada, de un control excesivo por parte de los poderes públicos.

1.7 El poder y los controles clásicos

Thomas Hobbes planteaba la idea de un poder único superior absoluto que asegurara el orden de la sociedad con justificación de los individuos y no de dios, un poder que excluye la existencia simultánea de otros centros de poder (Berns, 2010). El fin del contrato social es la seguridad, se cambia obediencia por protección. Todos los poderes deben estar a merced del poder soberano. Los hombres no pueden delegar un poder mayor a ningún hombre.

La necesidad de controlar el poder al interior de los distintos cuerpos del gobierno ha sido un problema para todo régimen político es por ello que siempre ha existido la preocupación de integrarlo de un sistema de frenos y contra pesos; por ello la división de poderes. Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes* sostenía que el hombre era un animal racional, presa de sus impulsos y egoísmo, y es por esta

naturaleza que el hombre tiende a ser malvado y busca constantemente el poder. Señala que cuando el hombre se ve dotado de poder éste tiende a abusar de él. Montesquieu realizó una tipología de las formas de gobierno, especies de gobierno como el las nombró, con base en el control del poder: El republicano, aquel en que todo el pueblo, o parte de él tiene el poder supremo; el monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a las leyes fijas y establecidas; y por último el gobierno despótico donde el poder está también en un solo individuo, pero sin leyes ni frenos (Bobbio, 1996: p.126).

Montesquieu en su obra nunca usó el término separación de poderes sin embargo la teoría de la separación de poderes siempre lo coloca como el teórico principal y más importante. Él creía que cuando el poder no se encontraba dividido se podía llegar a perder libertad, políticamente hablando, es por ello que la separación del poder es un requisito principal para evitar su abuso. El depositar en distintas manos el poder legislativo, ejecutivo y judicial reduce la capacidad de su abuso tratando de evitar demasiada concentración ocasionada por el depositar dos o tres poderes en una sola persona.

Para que los poderes tuvieran cohesión, a pesar de estar separados Montesquieu distingue dos tipos de facultades la de estatuir y la de impedir, la primera tiene el derecho de ordenar o corregir lo que ha sido ordenado por otro, la segunda es el derecho a anular una resolución aprobada por otro. La idea es el equilibrio a través del control recíproco de los poderes de modo que un poder podía dejar sin efecto las acciones del otro a través de la anulación, que un poder se extralimite con otro es la forma idónea para Montesquieu de controlar el poder (Díaz, 2012: p. 255).

Como bien señala Amparo Casar el Poder Ejecutivo en México encuentra sus pesos y contrapesos en tres fuentes: La política, la social y la institucional. Los contrapesos políticos surgen de la correlación de fuerzas que emanan de las elecciones y de la voluntad de los votantes. El sistema electoral a lo largo de su desarrollo, ha logrado consolidar un sistema de partidos en el que difícilmente un partido puede reunir la mayoría simple que se requiere para modificar la legislación ordinaria. Los contrapesos de carácter social son los denominados poderes fácticos

que van más allá de la voluntad ciudadana. A través de su posición política o económica estos poderes han logrado tener impacto en distintos aspectos de las acciones políticas (Casares, 2009: p. 410). Los contrapesos institucionales se definen como los límites que un poder tiene derecho a imponer sobre otro y derivan de la configuración de la forma de gobierno que adopte una nación. En el marco de este análisis es necesario comprender en primera instancia el desarrollo del estatus del Poder Ejecutivo.

La constitución de 1824 fue la primera constitución del México independiente la cual desarrolló los cimientos de la nación mexicana. En ella se establecen instituciones que perdurarían hasta nuestro presente, ejemplos son: El federalismo¹, el sistema presidencial y el principio de soberanía popular. El modelo presidencial instaurado por la constitución de 1824 tenía como características: El ejecutivo como poder unipersonal, la figura de vicepresidencia, un poder legislativo bicameral, periodo ordinario de sesiones² breves y amplias atribuciones al Ejecutivo. Se logra concentrar todo un conjunto de características, que tienen en esencia la división de poderes, pero forma en la figura presidencial la más importante del Estado. El sistema presidencial fuerte se convirtió en la característica constitucional más importante del siglo XX.

El presidencialismo mexicano se caracterizó por una gran concentración de poder en el Poder ejecutivo, es Jorge Carpizo quien hace la distinción entre las dos dimensiones que integran la figura del Poder Ejecutivo, la primera era la constitucional y la segunda la meta constitucional. Tras el desmantelamiento del partido hegemónico el presidente comenzó a perder los instrumentos que le permitían dominar la política nacional y conforme fue perdiendo todas estas facultades metaconstitucionales fue que los pesos y contrapesos se volvieron reales.

Conforme avanzaba la transición política en México un conjunto de cambios institucionales fueron desarrollándose con el fin de limitar poco a poco el poder del Ejecutivo. Las primeras reformas que trataban de limitar el Poder Ejecutivo fueron:

¹ Interrumpido en ocasiones por las constituciones centralistas.

² El periodo tenía una duración muy corta del 1 de enero al 15 de abril de cada año. Permitiendo actuar al ejecutivo sin el contrapeso del legislativo.

la pérdida de la facultad para convocar a periodos extraordinarios en el congreso, la ratificación del nombramiento del procurador general de la república junto con el establecimiento del servicio civil de carrera. Los cambios también ocurrieron en el terreno de las instituciones creándose diversos órganos autónomos que se encargarían de tomar algunas competencias que reducirían el margen de maniobra del ejecutivo ejemplos de esto son: La autonomía del Banco de México que dejaría fuera del alcance del Ejecutivo la política monetaria, La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) la cual eliminó la participación del Ejecutivo en todas las etapas del proceso electoral y para acotar su comportamiento se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (Casares, 2009: p. 415).

Además de los órganos de autonomía estatal con el mismo propósito de reducir el poder del Ejecutivo se crearon órganos de fiscalización y vigilancia. De esta manera se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y para encargarse de la cuenta pública en esta misma vertiente se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El papel de estos organismos fue de crucial importancia ya que tuvieron un gran impacto en los procesos de la toma de decisiones y la publicidad de la información.

El poder es el punto clave para comprender la importancia de la rendición de cuentas, en este caso la necesidad de controlarlo, lejos de ser una técnica para domesticar el poder, obliga al poder a abrirse al escrutinio público. Tiene como misión la reducción de las incertidumbres que ocasiona el poder. Hay que tener muy claro que el poder nunca puede ser controlado absolutamente entonces la transparencia y la rendición de cuentas solo va a pretender un control parcial sobre las autoridades o actores responsables (Schedler, 2004: p.18).

CAPÍTULO II

LOS INICIOS DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

2.1 La primera ley de transparencia en el año 2002

La búsqueda de una política de transparencia comienza a partir de 1977, cuando en la reforma política de ese año, se integra en artículo 6º la siguiente frase “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”. Este pequeño apartado constitucional tuvo múltiples interpretaciones desde la apertura de los partidos políticos al acceso a los medios de comunicación hasta la creación de una nueva garantía social. El principal problema con esta reforma fue sin duda la confusión que originó el carecer de una definición y una reglamentación. “*A partir de los años noventa la Suprema Corte reconoció expresamente el derecho de acceso a la información. Sin embargo, existía un problema práctico se carecía de un procedimiento para ejercerlo*” (López-Ayllón, 2008: p.14)

En el año 2000 se vivió una de las coyunturas más importantes para México, ya que por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió las elecciones por primera vez y se comenzaba a hablar de un auténtico avance hacia una futura consolidación democrática. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) publicada en el diario oficial de la federación el día 11 de junio de 2002 fue el parteaguas para el desarrollo de lo que sería en un futuro “*derecho al acceso a la información*”. Esta ley fue el resultado del Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, las distintas fuerzas políticas del país y el Gobierno Federal.

2.1.1 Los primeros sujetos obligados

Los primeros sujetos obligados mencionados se encuentran en el artículo 1º de la LFTAIPG, los cuales son los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. El primer sujeto

obligado presente en la ley es el Gobierno Federal, el cual es denominado constitucionalmente como supremo poder de la unión, constituido por los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Los Poderes de la Unión como sujetos obligados son explícitamente mencionados en el artículo 3º fracción XIV:

a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;

b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;

c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

La delimitación de los poderes de la unión como sujetos obligados no representa mayor problema.

Los siguientes sujetos mencionados son los órganos constitucionales autónomos los cuales son mencionados de una forma muy escueta. Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado (Ugalde, 2010: p. 29). Son específicamente señalados en la fracción IX del artículo 3º, y nombra específicamente a los contemplados por la constitución los cuales son: Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México y a las instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía. El problema es que dentro de la constitución no existe una definición que señala puntualmente las características que definen a un órgano autónomo, debido a que el concepto de autonomía es una tipología bastante extensa. Esto dejó sin obligaciones de transparencia a diversos órganos de la misma naturaleza en las entidades federativas.

El conjunto de instituciones sobrantes se les denominó bajo el nombre de entidades federales mejor conocidas como dependencias federales o dependencia de la Administración Pública Centralizada las cuales son instituciones públicas

subordinadas en forma directa al Titular del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define como dependencias de la Administración Pública Centralizada a las Secretarías de Estado y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal³.

Los últimos sujetos obligados en funcionar fueron los tribunales administrativos federales. Constitucionalmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es definido como el órgano competente para imponer las sanciones para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades. También es el encargado dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares⁴.

Como se puede observar la presente ley trata de aglutinar a nivel federal la mayor cantidad de entes públicos posibles. Trata de superar las diversas problemáticas del derecho a la información, delimitando a los sujetos obligados, pero solo a nivel federal. Las entidades federativas no adoptaron este mismo esquema de sujetos obligados, aunque todas incluyeron los tres poderes la principal variante fueron los partidos políticos los cuales en ocasiones eran considerados sujetos directo o indirectos. Estos fueron los primeros cimientos de la transparencia gubernamental que más tarde se convirtieron en un contrapeso.

2.1.2 Objetivos principales

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2002 tenía como principales objetivos: 1) proporcionar lo necesario para que cualquier persona pueda tener acceso mediante procedimientos sencillos; 2) la difusión de información de los sujetos obligados para transparentar la gestión pública; 3) garantizar la

³ Véase, Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social / Glosario / Dependencia federal en: <http://www.programassociales.mx/?p=1208>

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73, fracción XXIX

protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; 4) favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; 5) mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; y 6) contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

2.1.3 Acceso y procedimientos sencillos

El primer objetivo planea básicamente la construcción de un sistema que permita proporcionar información pública sin necesidad de acreditar la personalidad o el interés. En ocasiones las consultas podrían ser de manera verbal o a través de una solicitud por escrito, en un primer momento todavía no se desarrollaban las plataformas electrónicas con las que se cuenta hoy en día. La ley nos presenta dos tipos de procedimientos ante la dependencia o la entidad y ante el instituto.

El primer procedimiento está señalado en artículo 40º donde se explica que: cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener: I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso; II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita; III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Con respecto al tiempo de respuestas señala que la respuesta a la solicitud debe ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles y excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas

se le notifiquen al solicitante⁵. Con respecto al trámite ante el instituto, este procede ante la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, el recurso también procederá I. La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible; II. La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales; III. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud⁶.

También se puede agregar en este apartado el tema de los costos ya que como es señalado en el artículo 27º Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de: I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y II. El costo de envío. Además, señala que los sujetos obligados tienen que esforzarse por reducir los costos.

2.1.4 La difusión de información

La inexcusable difusión de información de los sujetos obligados no los obliga a resumirla procesarla o la realización de investigación. El hecho de no detallar el tipo de información que se debía publicar ocasionó que diversos sujetos obligados publicarán información irrelevante y en grandes cantidades con el fin de cumplir la ley; es por esta razón que en un principio para cumplir con esta obligación los sitios eran saturados de información superflua que entorpecía la búsqueda de información específica. Dentro de la información obligatorio se integra el siguiente listado: Su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, el domicilio de la unidad de enlace, las metas y objetivos de las unidades administrativas, los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos, la información sobre el presupuesto asignado, los resultados de las auditorías, las concesiones, permisos o

⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 2002, Artículo 43.

⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 2002, Artículo 50.

autorizaciones otorgados, el marco normativo aplicable a cada sujeto obligado, los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados y Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

2.1.5 La protección de datos personales

Sin duda la protección de datos personales, a pesar de tener un capítulo, se desarrolló en la ley de una manera muy escueta. En primer lugar, se responsabiliza a los sujetos obligados por el manejo de datos personales, y de esta premisa se desarrolla todo el contenido legal que pretende dar cavidad al concepto de protección de datos personales. Los sujetos obligados tendrán como responsabilidad adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos. La garantía de exactitud y actualización de los datos personales son responsabilidad de los sujetos obligados al igual que la seguridad de ellos, no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones. La única forma que se declara que se puede hacer uso de los datos personales sin el consentimiento del titular es por razones estadísticas, científicas o de interés general y cuando coexista una orden judicial⁷.

2.1.6 La rendición de cuentas

Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados es el objetivo más complejo, como se ha explicado en el marco teórico, transparencia y rendición de cuentas son conceptos que idealmente deben estar unidos, pero cada uno lleva un desarrollo distinto. Para el caso de la transparencia definida como *“la práctica de colocar información en la vitrina pública”*, está regulada por La ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y en cada uno de los Estados cuenta con su propia legislación. La

⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 2002, Capítulo IV.

rendición de cuentas no está agrupada dentro de una sola ley. está dispersa en distintas leyes orgánicas, así como normas de vigilancia y fiscalización de recursos.

Sin embargo, se trató de darle dentro de la legislación cavidad a una rendición de cuentas muy laxa en artículo 63º donde se mencionan las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de obligaciones. Las acciones que quedaron estipuladas como incumplimiento de obligaciones son: a) el uso, sustracción, destrucción, inutilización, divulgación y alteración de indebida de la información; b) las acciones con negligencia, dolo, o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información; c) denegar intencionalmente información no clasificada como reservada; d) clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en la Ley; e) entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por la Ley; f) entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso; y g) no proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

2.1.7 Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos

Este objetivo no tuvo un avance significado durante más de una década, ya que la organización y clasificación de documentos se realizaban de maneras distintas en cada en cada ente público. Es hasta que el 23 de enero de 2012 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Archivos la cual tenía como objetivo, señalado en su artículo 1º, el mejorar la organización de los documentos gubernamentales.

El objeto de esta Ley fue establecer las disposiciones que permitan la organización y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal, así como establecer los mecanismos de coordinación y de concertación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para la conservación del patrimonio documental

de la Nación, así como para fomentar el resguardo, difusión y acceso de archivos privados de relevancia histórica, social, técnica, científica o cultural.⁸

Además, pretende promover el uso de métodos y técnicas que mejoren la localización de documento, asegurar un acceso oportuno a la información; garantizar la correcta conservación, organización y consulta de los archivos, así como la disponibilidad y localización; promover el uso y difusión de los archivos históricos generados por los sujetos obligados y favorecer la utilización de tecnologías de la información para mejorar la administración de los archivos por los sujetos obligados. Uno de los mayores avances en esta materia fue el Programa Institucional del Archivo General de la Nación 2014-2018 el cual tenía como objetivo promover la administración eficiente de los archivos públicos a través de lineamientos y guías que permitan homologar los procesos técnico archivísticos.

2.1.8 Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana

La coyuntura de la transición democrática permitió el desarrollo de la primera ley de transparencia en México. Antonio Aguilar Rivera explica las distintas connotaciones que puede llegar a tener la relación democracia-transparencia: a) evaluación de los gobernantes; b) como capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atentan contra el poder público; c) el control del poder público; d) el fortalecimiento de la autoridad política; e) es la detección y corrección de errores. De las connotaciones mencionadas, por la coyuntura de la transición podemos deducir que la más acertada es el control del poder público. Pues se busca crear un auténtico contrapeso en especial con las viejas prácticas corruptas heredadas del régimen priista.

⁸ Ley Federal de Archivos, Artículo 1.

2.1.9 La creación del IFAI

Como lo señala el artículo 33º el Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Que, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Sin duda el diseño del instituto, que más tarde se convertiría en el Instituto Federal de Acceso a la Información, se delimitó respecto a las mismas circunstancias políticas que rodearon Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir en principio se buscaba que solo tuviera un alcance en el ámbito de la administración pública federal. entre sus primeras tareas administrativas se encontraban resolver las controversias derivadas de las solicitudes de acceso a la información como: 1) establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; 2) orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información; 3) promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales; y 4) difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquella.

El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) se constituyó de manera formal el 24 de diciembre de 2002 como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y con un patrimonio propio. Con el fin de garantizar una autonomía tanto presupuestaria como administrativa fue definida como entidad paraestatal de control indirecto. Fue constituido como un órgano colegiado integrado por cinco comisionados designados por el titular del Ejecutivo Federal Durarán con un cargo de siete años, sin posibilidad de reelección, en los cuales no

podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes o científicas.

En el primer informe del IFAI, presentado por la comisionada presidenta María Marván, ubicado en un periodo del 12 de junio de 2003 al 15 de mayo; se muestra que se recibieron 36 mil 803 solicitudes de información de las cuales respondió el 87% del total de las peticiones; mientras que tres de cada cien peticiones derivan en recursos de revisión o proceso de verificación por falta de respuesta. Dicho informe también menciona a las instituciones que presentaron la mayor cantidad de solicitudes de información negadas remitiendo las solicitudes por clasificación reservada o confidencial, estas instituciones fueron: El Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Banobras y el Instituto Nacional de Migración (INM); mientras que las instituciones que presentaron un mayor índice de recursos de revisión fueron: El Instituto de Protección al Ahorro Bancario IPAB, el Consejo de Promoción Turística de México, la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (Desconocido,2004).

2.2 Reforma constitucional de 2007

Poco después de las elecciones federales de 2006 donde la existencia de un virtual empate entre los candidatos Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López obrador, el cual desembocó en un prolongado conflicto poselectoral. México a pesar de haber promulgación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental seguía ocupando un lugar alto en los índices de corrupción internacional⁹. Se publica el 20 de julio de 2007 en el diario oficial¹⁰ de la federación, la reforma constitucional en la cual se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo sexto constitucional, con el fin de regir a los Estados y el

⁹ México ocupó en 2006 y 2008 el lugar número 72 de 180 países encuestados compartiendo posiciones con China y Perú Véase: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/540619.html>

¹⁰ La reforma fue ideada por los gobernadores de la república y el jefe de gobierno del distrito federal, después fue desarrollada en el Congreso de la Unión. 23 legislaturas la ratificaron unánimemente en aproximadamente mes y medio.

entonces distrito Federal bajo principios y bases del ejercicio del derecho a la información.

El nuevo segundo párrafo constitucional cambia drásticamente la pequeña línea constitucional escrita en 1977 donde se expresaba “derecho al acceso a la información será garantizado por el Estado” ahora el Estado garantiza el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación las cuales son las principales herramientas para garantizar el acceso a la información.

Las fracciones tienen diversas dimensiones y objetivos por cubrir como son: 1) la información y la máxima publicidad, garantizando que la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, debe mantenerse como pública y su reserva solo puede ser de carácter temporal por razones de interés público y realizarse en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad; 2) la información respecto a los datos personales, ya que especifica la vida privada y los datos personales los cuales serán protegidos en los términos y con las excepciones que fijen las leyes; 3) el libre acceso a la información gubernamental, ya que, esclarece que no es necesario ningún estatus de nacionalidad, ciudadanía, edad, ni el acreditar de interés alguno o justificación de la utilización de la información. También reitera el carácter gratuito del acceso a la información pública, así como a sus datos personales o a la rectificación de éstos; 4) los mecanismos de acceso a la información y los procedimientos de revisión expeditos los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión; 5) los sujetos obligados y la administración de su información generada la cual debe preservarse en archivos con una constante actualización. Dicha información mediante la cual se conocerán sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos deben publicarse completamente y vigente en los medios electrónicos disponibles; 6) las leyes que determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales; y 7) la sanción de la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública.

Las constantes reformas constitucionales de los últimos años han dejado la sensación de ser simples fachadas o simulaciones, que no logran tener una trascendencia en las necesidades políticas que este país necesita. A pesar de las experiencias dejadas por las reformas anteriores, la reforma constitucional aprobada el 20 de julio de 2007 es como señala Miguel Carbonell una reforma de carácter histórica y de suma trascendencia:

“creo que no sería exagerado decir que la reforma constitucional del 20 de julio de 2007, por medio de la cual se introduce un segundo párrafo en el artículo sexto constitucional, rompe con el patrón que se acaba de mencionar, puesto que constituye una reforma que muy bien puede calificarse como histórica, en el sentido de que a partir de ellas habrá un antes y un después en la materia que pretende regular” (2008, p.131)

El elevar a rango constitucional el acceso a la información lo colocan en la categoría de derecho fundamental, sin embargo, es la segunda fracción de los artículos transitorios el que la hace tener un mayor impacto en las leyes de transparencia de cada uno de los Estados de la república, ya que menciona *“La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto”*.

De esta manera los Estados se ven obligados a realizar y otros a renovar sus políticas en materia de transparencia de la información pública, tratando de superar vicisitudes de opacidad contrarias a la democracia que prevalecen en muchos Estados de la república. La reforma también pretendía una modernización de los mecanismos de acceso a la información, esto se menciona en el párrafo tercero transitorio donde menciona que La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar, con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este decreto, a más tardar en dos años a partir de la

entrada en vigor del mismo. El integrar un sistema o plataforma electrónica que permita el flujo de información entre gobierno y ciudadanos es la principal necesidad que se debe cubrir en primera instancia ya que es la herramienta que le permitirá consolidarse como un contrapeso efectivo contra la corrupción.

Estas disposiciones buscan tener un mayor alcance, tratando de hacer público la mayor parte de documentos posibles producidos por las autoridades en todos los Estados de la República. Las leyes de transparencia a nivel local solían ser bastante confusas y tratando de impedir que el flujo de la información llegara de una mera sencilla a los ciudadanos. Se pretende homologar las prácticas y bases en todos los órganos de gobierno, instituciones federales, estatales y municipales.

Uno de los principales candados que evitaban el libre acceso cierto tipo de documentación es la información reservada, este obstáculo se trata de superar con el principio de máxima publicidad el cual menciona que solo podrán ser reservada la información mediante justificación argumentada, pero esa reserva podrá ser corregida por autoridades El principio de máxima publicidad permite disputar la información y al mismo tiempo ser defendido.

Además, se busca superar el obstáculo de la simulación, dicha práctica consiste en entorpecer los procesos de libre acceso a la información a través de un constante papeleo inútil, el reservar información por confidencialidad o poner un alto precio a las páginas de que contengan la información deseada¹¹. El sancionar la inobservancia representa un gran avance que permite a los mecanismos de acceso a la información poder consolidar leyes que realmente sean operativas contra la corrupción.

2.2.1 Una nueva dimensión de los sujetos obligados

Volviendo a retomar nuevamente el momento histórico de la reforma de 1977 donde la garantía al derecho a la información debía ser garantizada por el Estado, dejaba muchas incongruencias sobre la definición de los sujetos obligados. La búsqueda

¹¹ El caso más específico sobre el alto costo de las páginas certificadas ocurrió en el Estado de Durango donde el costo de cada página era de 46.7 pesos.

del sujeto activo fue tan confusa que inclusive la Suprema Corte en 1985 la definió como una garantía social dejando como sujeto activo a los partidos políticos. Tuvieron que pasar más de diez años para que la misma Suprema Corte rectificara que el derecho a la información era una garantía individual, dejando de esta manera como sujeto obligado al Estado. El colocar como sujeto obligado al Estado no clarificó que órganos estatales estaban obligados y sobre todo la inexistencia de un procedimiento práctico que permitiera el ejercicio del derecho a la información junto con la falta de reglamentación, dejaba fuera de práctica este derecho.

Como ya se ha explicado anteriormente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental que entró en vigor en 2002 y trató de definir de una manera más clara los sujetos obligados. Los sujetos a nivel federal de este derecho abarcaban desde los poderes Ejecutivo, Legislativo y judicial además también se incluyeron organismos autónomos como fueron el Banco de México, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las universidades públicas autónomas¹².

El artículo 6º constitucional es el encargado de hacer del derecho a la información un derecho fundamental. El estatus de fundamental le proporciona al acceso a la información la capacidad de trascender más allá de lo que pueden ser los derechos políticos, debido a que la capacidad del ejercicio de los derechos políticos deriva del estatus de ciudadano. De esta manera el uso de este derecho trasciende más allá de la edad el género o la nacionalidad. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental; por ello, cualquier persona puede ejercerlo, sin importar su edad, nacionalidad, sexo o condición socio económica. En otras palabras, cualquiera, sin importar sus características o ubicación, puede solicitar a una autoridad mexicana el acceso a la información que maneja

Como sujeto activo de este derecho fundamental tenemos al Estado entendido como (cualquier autoridad, entidad órgano u organismos federal, estatal o municipal. En primera instancia tenemos el concepto de autoridad que como bien menciona Ayllón el concepto de autoridad trata de dar una mayor cobertura de los

¹² En el artículo 3o; fracción XVI señala indirectamente a los partidos políticos o cualquier persona que reciba recursos públicos.

sujetos obligados es por ello que la jurisprudencia de los tribunales federales ha ampliado gradualmente el concepto de autoridad llegando a comprender a todas aquellas personas que disponen de fuerza pública en virtud de circunstancias. El interpretar de esta manera el concepto de autoridad amplía de manera exponencial la cantidad de sujetos obligados, para incluir a personas de derecho privado que realicen funciones públicas.

Para el caso referente al concepto de entidades es un concepto más fácil de delimitar debido a que hace referencias a los organismos públicos descentralizados que son órganos distintos del Estado vinculados a él por la autarquía a los cuales se les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa¹³. Si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control¹⁴. Su principal diferencia es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

En lo referente a órgano y organismo la diferencia principal entre ambos conceptos es su nivel de independencia. Los órganos tienen como características principales: a) el tener una actividad directa con el Estado, b) está coordinado, pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos, c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia. El organismo se define por las siguientes características: a) ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado; y b) se constituye como una organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante (Martínez, 2015)

Las disposiciones de artículo 6º constitucional amalgaman de una mejor manera las responsabilidades en materia de transparencia de los órganos del Estado mexicano de una forma clara y en todos los niveles de gobierno, sin

¹³ Semanario Judicial de la Federación. Volumen LXXVI, Quinta Parte, Pág. 17.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, Pág. 809

embargo, existen tres tipos de sujetos que escaparon de la categoría de sujetos obligados directos: Los partidos políticos, las organizaciones privadas con funciones públicas y las personas físicas o morales receptoras o que ejercen recursos públicos (López-Ayllón, 2006: p. 24).

El principal sujeto indirecto causante de diversas polémicas, fueron sin duda, los partidos políticos, debido a que después de la reforma del artículo 6º en 2007 existió una larga discusión sobre porqué habían quedado fuera del texto constitucional. La razón que dio el Senado sobre esta discusión fue de carácter técnico legislativo

2.3 Los partidos políticos como sujetos obligados

Como ya se ha puntualizado uno de los sujetos obligados más controversiales fueron sin duda los partidos políticos; su principal fuente de financiamiento es público, pero pueden percibir también otros ingresos de otras fuentes como: militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros, todas reguladas y sujetas a fiscalización, además el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) estipula que el financiamiento a los partidos debe ser principalmente público por lo que ningún partido puede tener ingresos privados superiores al 50% de sus ingresos totales.

El modelo de financiamiento de los partidos políticos ha venido desarrollándose a lo largo del tiempo, como señala Eduardo Guerrero, el modelo se puede dividir en dos partes, la primera abarca el periodo de 1963 a 1986 y la segunda de 1986 al presente. En la primera etapa y precisamente en el año de 1963 los partidos políticos por primera vez recibirían de manos del Estado bienes y servicios o por lo menos así lo señalaba la legislación electoral de ese año en su artículo 44 bis, que "*los partidos nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de distintos impuestos*" relacionados con ingresos privados de los partidos como lo son las rifas, las donaciones, la venta de publicaciones, entre otros. Para 1973, el artículo 39 de la ley electoral agregó dos nuevas prerrogativas: la primera señalaba que el Estado subsidiaría a los partidos con las franquicias postales y telegráficas,

y la segunda, ofrecería acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y la televisión.

La segunda etapa comienza hasta 1986 cuando por primera vez, apareció el llamado financiamiento indirecto detallada dentro de una reglamentación sobre el financiamiento público a los partidos políticos. Dicha reglamentación creó un nuevo modelo de financiamiento público para los partidos donde además de recibir recursos públicos en especie, se otorgó a los partidos financiamiento público en dinero.

Es hasta 1993 con la reforma del COFIPE que comienza a construirse los primeros indicios de lo que se puede denominar transparencia y rendición de cuentas, ya que se define el origen de los recursos: público, de militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, también se reguló el monto de las aportaciones privadas, el cual podía ser equivalente hasta el 10% de lo recibido por financiamiento público, aunque seguían manteniéndose anónimas. Quedó prohibido el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, de las entidades públicas, de los extranjeros, ministros de culto, empresas mercantiles y se acordó que las aportaciones privadas a los partidos no serían deducibles de impuestos.

Fueron sujetos obligados indirectos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada y la reforma constitucional. El hecho de que fuera sujetos indirectos implica que sus mecanismos de transparencia se realizan a través del INE. Eso ha cambiado bastante hasta el día de hoy, ya que se han convertido en los sujetos que más obligaciones tienen. De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Accesos a la Información Pública, los partidos políticos deben cumplir con 48 obligaciones comunes, contempladas en el artículo 70 y adicionalmente 30 obligaciones específicas contenidas en el artículo 76 entre las cuales debe hacer público: padrón de afiliados o militantes, acuerdos de los órganos de dirección, convenios entre partidos y organizaciones civiles y arrendamiento o compra de bienes y servicios.

Los procedimientos de fiscalización que deben cumplir los partidos políticos. La fiscalización difiere de los procesos de transparencia y acceso a la información,

debido a que la fiscalización examina las actividades y el cumplimiento de la normatividad integrando implícitamente la rendición de cuentas. La fiscalización durante mucho tiempo, se basó concretamente en la revisión de los informes de gastos de campaña que presentan los candidatos, con el paso del tiempo, se fue incorporando el monitoreo de la propaganda electoral y los actos de campaña analizando distintas fuentes información como la prensa y las redes sociales. La reforma constitucional en materia de transparencia dispone que toda la información en posesión de los partidos políticos, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos, es pública; motivo por el cual los sujetos de derecho electoral que reciben financiamiento público se encuentran obligados a transparentar y rendir cuentas sobre el ejercicio de dichos recursos.

2.4 Desarrollo normativo del derecho al acceso a la información

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue el marco bajo el cual se buscaba que las entidades federativas y el antes Distrito Federal elaboraran su propia legislación que garantizara el acceso a la información. Sin embargo, el resultado no fue el más satisfactoria ya que cada entidad emitió sus criterios obstaculizando el libre acceso a la información, que tampoco permitía acceder a cierto tipo de información.

Durante el año 2006 el Presidente Fox Quezada presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma el artículo 6º constitucional, dicha iniciativa se contraponen con los cambios aprobados a ese artículo por el Senado, que fijan la "*obligatoriedad de favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información pública*". La propuesta del presidente buscaba vincular la información patrimonial con los datos personales, con ello se anularía el artículo 18º de la Ley Federal de Transparencia, que dice que la información de los registros públicos no puede ser confidencial (Velazco, 2006). Esta iniciativa buscaba privilegiar a ciertos sectores políticos como el caso de los hermanos Bribiesca, hijos de Marta Sahagún de Fox.

Ante la gran ambigüedad del ejercicio del derecho a la información en el país, se presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa chihuahua en 2006, iniciativa presentada por cinco gobernadores de los Estados: de los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el jefe de gobierno, del antes, Distrito Federal. La iniciativa establecía una serie de limitaciones y *candados* que podrían favorecer intereses de grupos privilegiados y la opacidad en datos relativos al origen, uso y destino de recursos del erario federal, debido a que retoma párrafos de la elaborada por el ex presidente Vicente Fox.

La similitud radica en que el anteproyecto de la iniciativa foxista adicionaba un último párrafo al artículo sexto constitucional estableciendo en la primera de sus nueve fracciones que la información en posesión de órganos del Estado y de los partidos, aunque pública, estaría "*sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley*", además de que pone limitaciones a información relativa a datos personales y patrimoniales; mientras que la iniciativa Chihuahua en la fracción segunda del artículo menciona "*La información gubernamental está sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley*" (Velazco, 2007). Ambas propuestas buscaban ciertos *candados* en relación con los datos personales dificultando el acceso a los registros públicos de la propiedad, civil, comercio, de servidores públicos.

La iniciativa chihuahua recibió el respaldo del IFAI bajo los siguientes argumento¹⁵ 1) cristalizaba un aprendizaje social y político luego de cuatro años de desarrollo de un derecho absolutamente necesario para la vida democrática de México; 2) porque no es concebible un derecho fundamental que crece y se ejerce bajo 32 modalidades distintas; porque México no puede permitir zonas de opacidad donde se ejercen grandes cantidades de recursos públicos; 3) porque proviene de las entidades federativas y no para pedir facultades o más recursos sino, por el contrario, para proponer un régimen federal de mayor exigencia pública en la gestión de los propios gobiernos estatales; 4) porque se trata de generalizar el principio de publicidad como eje de la reforma y de la actividad gubernamental en

¹⁵ Posición Institucional Del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Ante La Iniciativa De Chihuahua y el Proceso De Reforma Constitucional Emprendido Por La Cámara de Diputados el 10 de enero de 2007

México. De esta manera la iniciativa promovía adicionar un párrafo al artículo 6º constitucional con el fin de avanzar en materia de acceso a la información.

Después de todo el proceso entre el IFAI y la iniciativa Chihuahua el 20 de julio de 2007 se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición de un segundo párrafo con siete fracciones. El párrafo explicaba los principios y bases para regir el ejercicio del derecho de acceso a la información en las entidades federativas. Las fracciones mencionan los siguiente: 1) Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes; prevaleciendo el principio de máxima publicidad. 2) La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. 3) Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. 4) Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. 5) Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles. 6) Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. 7) La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada¹⁶.

Entre los artículos transitorios se menciona que los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias; contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso de manera sencilla de los mecanismos de acceso a la información y las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos

¹⁶ Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Diario Oficial de la Federación.

respectivos. Aunque el párrafo que defiende la reserva de información no fue excluido, aun así, se puede decir que la adición de este párrafo representa los cimientos que más tarde construyeron una legislación más robusta en materia de acceso a la información.

2.4.1 Reformas constitucionales posteriores

A partir de e este año el artículo 6º constitucional tuvo diversas modificaciones como la realizada el 13 de noviembre de 2007 donde se adiciona al primer párrafo la frase *“el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”* que de acuerdo al derecho internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: *“Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley”*. El 11 de junio de 2013 se adiciona en el primer párrafo la frase *“la vida privada o los derechos de terceros”*; se adiciona también un segundo párrafo con la frase *“Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”* y finalmente *“El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”*.

El 7 de febrero de 2014. Se adiciona al primer transitorio de la sección A

“Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad

en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.”

También los sujetos obligados se ven en la necesidad de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades y la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de información.

La última reforma al artículo 6º constitucional se realizó el 29 de enero de 2016 se realiza donde se especifica que el organismo garante tiene competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos con excepción de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPITULO III LA EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO

3.1 La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: un nuevo horizonte contra la corrupción

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) fue aprobada por parte de la Cámara de Diputados, el 17 de abril de 2015. Obteniendo un total de 385 votos a favor por parte de los partidos PAN, PRI, PVEM y Nueva Alianza, con 24 votos en contra por parte de los partidos PT, Movimiento Ciudadano y Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y por el Congreso de la Unión el 5 de mayo del mismo año. Esta nueva legislación tiene como objetivo principal, en función del artículo sexto de la Constitución, el establecer principios, bases y procedimientos para garantizar el derecho a la información en posesión de cualquier autoridad, Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos, y fondos públicos.

La iniciativa de la LGTAIP tuvo su origen en la cámara de senadores y presentada por los legisladores del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD): Alejandro Encinas Rodríguez, Zoé Alejandro Robledo Aburto, Dolores Padierna Luna, Angélica de la Peña Gómez, Isidro Pedraza Chávez, Armando Ríos Piter y también legisladores de otros partidos como: Arely Gómez González, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Pablo Escudero Morales del Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Laura Angélica Rojas, María Marcela Torres Peimbert, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, estos últimos integrantes del Partido Acción Nacional (PAN) (Bautista,2015: p. 143).

Además de las reformas constitucionales en materia de transparencia de 2014, la LGTAIP es el resultado de un largo trayecto de iniciativas en materia de transparencia que comenzaron desde el año 2012 a través de un grupo plural de senadores de los partidos PRD, PRI, PAN y PVEM, en conjunto con el trabajo realizado por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), diversas organizaciones civiles como el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate,

así como distintos académicos. Cabe destacar dentro de esta ardua trayectoria de trabajo entre organizaciones civiles, legisladores, instituciones y académicos, la postura que el grupo parlamentario del PRI durante ese proceso, debido a que presentó reservas que atentaban contra el avance en materia de transparencia y combate a la corrupción que se buscaba lograr, sus reservas pretendía anular las resoluciones definitivas e inatacables de los comisionados del IFAI y los órganos garantes locales, y la continuación de los partidos políticos como sujetos obligados indirectos.

Uno de los pendientes más cuestionados fue que no se hace obligatoria la publicación de las declaraciones patrimoniales que los servidores públicos entregan a la Secretaría de la Función Pública (SFP), dentro de éste tema la reforma no obtuvo ningún avance. Uno de los puntos con mayor debate fue la facultad del IFAI para hacer pública la información relacionada con los presuntos casos de violaciones a los derechos humanos. También uno de los debates fue la reserva de información relacionada con la estabilidad, económica, financiera y monetaria del país, la cual quedo fuera. Una de las novedades de esta reforma es la prueba de daño, la cual obliga a todos los entes a ofrecer una prueba de daño al ciudadano en caso de rechazar el acceso a la información solicitada. (Domínguez, 2015).

3.1.1 Objetivos generales

Entre las similitudes que guarda con la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG) se encuentran los principios rectores de los organismos garantes, destacando la eficacia y la máxima publicidad con el objetivo de asegurar el acceso a la información a todas las personas en igualdad de condiciones, asegurando que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, oportuna y accesible, con sus debidas excepciones, mediante procesos sencillos sin ninguna justificación por parte del solicitante. Obligando a todo sujeto obligado a documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades competencias o funciones.

Pero a diferencia de la LFAIPG la LGTAIP tienen como principales objetivos: la distribución de competencias entre los Organismos garantes de la Federación¹⁷ y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información; el establecimiento de bases mínimas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; la sencillez y homogenización de los procedimientos; la regulación de los medios de impugnación; la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia; la difusión de la cultura de la transparencia y define el acceso a la información como derecho humano¹⁸.

3.1.2 Sujetos obligados

Respecto a los sujetos obligados, la novedad es que se amplió el catálogo de sujetos incorporando a los partidos políticos, los fideicomisos, fondos públicos y sindicatos, así como a las personas físicas y morales que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad de la federación, los estados y los municipios¹⁹. Al igual que los obliga a constituir Comité de Transparencia y las Unidades de Transparencia, estas unidades deben constituir y actualizar sus sistemas de archivos, promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles, y difundir proactivamente información de interés público.

3.1.3 La creación del Sistema Nacional de Transparencia

La principal novedad de la LGTAIP fue sin duda la creación *Del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*, el cual tiene como objetivo el fortalecimiento de la rendición de cuentas

¹⁷ La Constitución Política reconoce la existencia de 33 órganos de transparencia especializados, imparciales y autónomos que garantizan el derecho de acceso a la información, integrados en 31 órganos estatales.

¹⁸ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Capítulo I.

¹⁹ En esta misma vertiente se señala también el derecho de acceso a la información de grupos vulnerables con capacidades especiales y grupos indígenas.

del Estado mexicano, así como coordinar y evaluar las acciones relacionadas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable.

Dicho sistema contribuirá a la generación de información de calidad, gestión de la información, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como eficaz fiscalización y rendición de cuentas. Estará integrado por: El Instituto; Los Organismos garantes de las Entidades Federativas; La Auditoría Superior de la Federación; El Archivo General de la Nación, y El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

3.1.4 Plataforma Nacional de Transparencia

Otro aspecto novedoso es la creación de una Plataforma Nacional de Transparencia que estará conformada por los siguientes sistemas: Sistema de solicitudes de acceso a la información; Sistema de gestión de medios de impugnación; Sistema de portales de obligaciones de transparencia y Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados. Es un instrumento que facilitará y unificará la información pública gubernamental a través de la creación de un sistema electrónico que coordine los trabajos de todos los organismos garantes del derecho de acceso a la información, buscando reunir toda la información generada por los sujetos obligados en una sola plataforma electrónica con la finalidad de facilitar solicitudes de acceso a la información, la comunicación entre los Organismos garantes y sujetos obligados, proporcionar la información con datos abiertos y accesibles, contar con un catálogo de obligaciones de transparencia y un sistema de medios de impugnación (Camacho, 2018).

3.1.5 Medidas de apremio y sanciones

Otra diferencia con LGTAPG es el establecimiento de medidas de apremio las cuales pueden ser amonestaciones públicas o multas que van de 150 hasta 1,500

veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate²⁰. Los criterios para calificar las medidas apremio se establecerán con base en la Ley Federal y las de las entidades Federativas además declara que el incumplimiento de los sujetos obligados será difundido en los portales de obligaciones de transparencia de los Organismos garantes.

Además se contemplan como causas de sanción: La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados; Actuar con negligencia o no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas; incumplir los plazos de atención; entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario en su solicitud de acceso a la información; no actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia; declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información; declarar la inexistencia de la información cuando exista total o parcialmente en sus archivos; realizar actos para intimidar a los solicitantes; denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial; clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que esta cumpla las características y no desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan. Estas conductas serán sancionadas por los Organismos Garantes, según corresponda y, en su caso, conforme a su competencia darán vista a la autoridad competente²¹.

3.1.6 Excepciones de acceso a la información

La información clasificada es otro de los temas más controversiales que si bien no logro grandes cambios, sí logro un avance, por ejemplo, se estableció que los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando se extingan las

²⁰ De igual manera se señala que las medidas de apremio de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos

²¹ Para el caso de los partidos políticos y su incumplimiento en materia de transparencia y acceso a la información el INAI actuara en correspondencia con el Instituto Nacional Electoral o a los Organismos Públicos Locales Electorales de las Entidades Federativas competentes, para que se resuelva sin perjuicio conforme a las sanciones establecidas para los partidos políticos en las leyes aplicables.

causas que dieron origen a su clasificación y expire el plazo de clasificación. Con el fin de garantizar el derecho al acceso a la información y al mismo tiempo la seguridad se crea el mecanismo de *prueba de daño*, el cual consiste en un conjunto de criterios justificantes por parte de los sujetos obligados en caso de negar el acceso a la información solicitada. La aplicación de la prueba de daño debe justificar el riesgo real, demostrable e identificable de que representa la divulgación de la información y en ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.

En general para información reservada se siguieron con los mismos criterios de la LFAIPG como son: el riesgo de la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional e Información comercial o financiera y para la información confidencial esta se define siempre que existan datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. Sin embargo, como ya se había mencionado anteriormente de ninguna manera se podrá clasificar o reservar información que contenga violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

3.1.7 El INAI

La transformación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ocurre tras la publicación de la Ley General de Transparencia, dicha ley además de renovar el nombre, dota al instituto de nuevas funciones y atribuciones. La importancia del INAI Como señala Jacqueline Perschard *“uno de los requisitos claves para el ejercicio del derecho es que exista un organismo rector y vigilante con facultades lo suficientemente amplias y fuertes para garantizar el cumplimiento de la norma y en consecuencia el ejercicio del derecho”* (2016,52).

Entre sus nuevas atribuciones se encuentran coordinar el Sistema Nacional de Transparencia, constituir, ejecutar las medidas de apremios y sanciones, y elabora un informe anual detallado sobre las actividades y la evaluación general en

materia de acceso a la información pública a nivel nacional, pero también se incluyen otras atribuciones que le permitirán al INAI conocer y resolver recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal, recursos de inconformidad que interpongan los particulares y las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas.

También se dota al instituto de la capacidad de imponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y tratados internacionales que trasgredan el derecho de acceso a la información. También promover las controversias constitucionales que se susciten entre la federación y una entidad federativa. El imponer y promover acciones de inconstitucionalidad siempre y cuando lo aprueben la mayoría de sus comisionados.

3.2 El Sistema Nacional de Transparencia un eje coordinador

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es una política pública que busca la coordinación entre instituciones, normas que regulan la transparencia dentro del país. Su objetivo es la articulación, colaboración, promoción en lo relativo a materia de transparencia conforme lo señala La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De acuerdo con sus lineamientos y bases, el Sistema Nacional de Transparencia quedara integrado por: El Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI); Los Organismos Garantes de las Entidades Federativas; La Auditoría Superior de la Federación (ASF); El Archivo General de la Nación (AGN) y El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estos integrantes participaran coordinadamente en los espacios de dialogo, discusión, deliberación, análisis y propuestas en los asuntos relacionados a las sesiones de trabajo, sesiones regionales, y sesiones de comisiones.

Las sesiones de trabajo fungirán como espacio de dialogo, discusión y propuestas en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos

personales y rendición de cuentas, entre otros aspectos también desarrollara iniciativas de gobierno abierto. Entre los objetivos de estas sesiones se encuentra la vigilancia institucional; la homologación y armonización de las normativas en materia de transparencia de las entidades federativas y la construcción de parámetros que permitan medir las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y datos personales.

Las sesiones regionales son sesiones de trabajo que desarrollaran sus actividades en instancias con base en la división territorial y en función de la ubicación geográfica de las entidades federativas, pueden llevarse a cabo de manera presencial o remotamente. Para efecto de estas base y funciones el territorio nacional se divide en cuatro regiones 1) Centro: Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala 2) Centro-Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; 3) Norte: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, y 4) Sureste: Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo. Entre sus tareas principales se encuentra el análisis y discusión de los consensos y deliberaciones que se realizaron en las sesiones de trabajo²².

Existen dos tipos de comisiones las ordinarias y las especiales, las primeras se constituyen de forma permanente a través de equipos de trabajo permanentes con el fin de la elaboración de acuerdos, dictámenes, informes, opiniones o resoluciones respecto al Sistema Nacional de Transparencia. Las comisiones especiales se constituyen con carácter temporal cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico.

El Sistema Nacional de Transparencia se constituirá por las siguientes comisiones ordinarias: Protección de Datos Personales; Capacitación, Educación y Cultura; Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social; Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia; Archivos y Gestión Documental; Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva; Asuntos de Entidades

²² En las Sesiones Regionales podrán participar libre y voluntariamente con voz y voto los representantes de la ASF, el AGN e INEGI.

Federativas y Municipios; Indicadores, Evaluación e Investigación; Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social, y Rendición de Cuentas. Como se puede observar estos elementos de coordinación representan uno de los mayores avances en materia de transparencia y rendición de cuentas aglutinando todas las variables que implica un sistema de transparencia y rendición de cuentas capaz de garantizar desde procedimientos sencillos como son las solicitudes de información hasta su evaluación todos los niveles de gobierno.

3.3 El Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es el mecanismo mediante el cual se crean leyes e instituciones, que cuentan con la participación de organismo y ciudadanos para enfrentar el problema de la corrupción en las instituciones nacionales (Rebolledo, 2017). Nace por decreto el 27 de mayo de 2015 en conjunto con diversas reformas a varios artículos constitucionales en materia de combate a la corrupción. Se reformaron 14 artículos (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122). Conforme al artículo 113 constitucional se define como una instancia coordinadora, pero de las autoridades federales y locales. Encargada de la de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

3.3.1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción: estructura orgánica

La instancia responsable del SNA es el Comité Coordinador, el cual tiene entre sus obligaciones, además de la coordinación entre los integrantes del SNA, el diseño, la promoción y la evaluación de políticas públicas en materia de combate a la corrupción. Además del Comité Coordinador el SNA se integra por: el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales.

El comité de Participación Ciudadana es el encargado de coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y ser la instancia vinculante con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con el SNA. estará integrado por cinco ciudadanos. Es importante destacar que sus integrantes no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal.

El Sistema Nacional de Fiscalización debe establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, los cuales son: La Auditoría Superior de la Federación; La Secretaría de la Función Pública; Las entidades de fiscalización superiores locales, y Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Entre sus obligaciones se encuentra la creación de un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales a través de un modelo de coordinación entre entidades federativas, municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

Respecto a los Sistemas Locales se establece que las leyes de las entidades federativas deben contar con una integración equivalente al SNA; tener acceso a la información pública adecuada para el desempeño de sus funciones. Respecto a las recomendaciones políticas públicas e informes tienen la obligación de responder a los sujetos públicos y contar con atribuciones adecuadas para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.

3.3.2 Plataforma Digital Nacional un proyecto ambiciosos

Gran parte de la legislación en materia de acceso a la información han sido posible debido al desarrollo de la tecnología la cual permite un acceso más sencillo a diversas plataformas comunicativas. Dicho desarrollo tecnológico se ha vuelto tan importante que las nuevas disposiciones jurídicas procuran dedicar un espacio lo relacionado con lo tecnológico o digital. En el caso del SNA no fue la excepción ya que en su Ley General en el capítulo cuarto se emiten las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional que permita cumplir con los

procedimientos, obligaciones y disposiciones del SNA y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como las necesidades de acceso a la información.

Dicha plataforma será administrada por la secretaria ejecutiva y deberá estar conformada por los siguientes sistemas electrónicos: Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados; Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y el Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Es una herramienta de integración, consulta e interconexión de datos y que pretende tender la necesidad de integrar y ordenar la información resguardada en diferentes bases de datos de todos los entes públicos de la Federación, estados y municipios, con el fin de combatir la corrupción mediante la interoperabilidad. Sus principales obstáculos o retos de la PDN son de carácter técnico, ya que debe tener la posibilidad de procesar y ordenar grandes cantidades de información provenientes de distintas fuentes, de manera simultánea para su operación (Camacho 2018).

3.3.3 Leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción

Además de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, para el correcto funcionamiento del SNA fue necesario la creación de nuevos ordenamientos jurídicos como son: Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. También se necesitó reformar las siguientes leyes: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.3.3.1 Ley General de Responsabilidades Administrativas

La Ley General objeto de Responsabilidades Administrativas tiene por objeto la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno con el fin de establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. Por lo siguiente entre sus principales objetivos se encuentra establecer principios y obligaciones que regirán las actuaciones de los servidores públicos, estableciendo los criterios para diferenciar entre faltas graves y no graves de los servidores públicos y por tal motivo la aplicación de sanciones y sus respectivos procedimientos. Otros objetivos son la determinación de los mecanismos para prevenir, corregir e investigar las responsabilidades administrativas, y crear las bases para que los entes públicos establezcan políticas eficaces en materia de ética pública.

Las autoridades competentes para la aplicación de la LGRA son las autoridades de la Federación y las entidades federativas por lo cual las autoridades facultadas son: las secretarías, los órganos internos de control; la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas; los tribunales, y en el caso de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los poderes judiciales, las autoridades competentes para investigar e imponer sanciones son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

Entre los aspectos novedosos de la presente ley es su título segundo donde se establecen los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas, mecanismos que tienen por objeto prevenir las faltas administrativas y los hechos de corrupción, pero solo a través de un código de ética diagnósticos previos y evaluaciones continuas.

Los instrumentos de rendición de cuentas se basan principalmente en tres declaraciones, el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal que se realizaran y almacenaran a través de la Plataforma Digital Nacional. El sistema de evolución patrimonial consiste en una declaración de interés.

Las faltas administrativas fueron divididas en faltas no graves y faltas graves; las faltas no graves se consideran a partir de la transgresión a alguna o varias de las siguientes obligaciones

1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas
2. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas
3. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos
4. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
5. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo.
6. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones.
7. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.
8. Cerciorarse, antes de la celebración de cualquier tipo de contrato que involucre adquisición, contratación de cualquier tipo de bienes de cualquier naturaleza en obra pública con el fin de evitar el conflicto de intereses.

Las faltas administrativas graves se consideraron:

1. Cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público.
2. Solicitar o realizar actos para el uso o apropiación para sí o para terceros, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

3. Solicitar o realizar actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
4. Obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento²³.
5. Ejercer atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para terceras personas.
6. Incurre en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de Interés o impedimento legal.
7. El enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.
8. El tráfico de influencias cuando el servidor público utilice la posición de su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio.
9. El encubrimiento, cuando el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.
10. El desacato cuando el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales,

²³ Se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Las sanciones por faltas administrativas no graves son: amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución de su empleo, cargo o comisión, e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Las sanciones consideradas por faltas administrativas graves son: suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

3.3.3.2 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El tribunal Federal de Justicia Administrativa tienen como competencia conocer los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y diversos procedimientos que impliquen una resolución. Su estructura está integrada por la sala superior, la Junta de Gobierno y Administración y las salas regionales.

La sala superior está integrada por dieciséis magistrados, un pleno general, un pleno jurisdiccional y e integrada por tres secciones. La Junta de Gobierno y Administración está integrada por el presidente del tribunal, dos Magistrados de sala superior, y dos magistrados de sala regional. Entre sus facultades se encuentran: aprobar la formulación del proyecto de presupuesto del Tribunal; realizar la evaluación interna de los servidores públicos que le requiera el Pleno General; integrar y desarrollar los subsistemas de información estadística sobre el desempeño del tribunal, de los plenos y de las secciones de la sala superior y determinar las sanciones correspondientes a los magistrados del tribunal, en aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Las salas regionales se dividen en ordinarias, auxiliares, especializadas y mixtas; teniendo atribuciones como: rendir los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados a la sala, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios; enviar al presidente del tribunal las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los magistrados que integren la sala y verificar que en la sala se utilice y mantenga actualizado el sistema de control y seguimiento de juicios, así como el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

El pleno general estará conformado por el presidente del tribunal, trece Magistrados que integran las secciones de la sala superior y por los dos Magistrados de la sala superior que forman parte de la Junta de Gobierno y Administración. Entre sus facultades se encuentran; el poder entre los magistrados de la sala superior al presidente del tribunal; aprobar el proyecto de presupuesto del tribunal y resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos.

El pleno jurisdiccional estará integrado por el presidente del tribunal y diez magistrados integrantes de la Sala Superior, y bastará la presencia de siete de sus miembros para que se pueda tomar la votación respectiva. Entre sus facultades destacan: establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables; resolver las contradicciones de criterios, tesis o jurisprudencias sustentados por las salas regionales y secciones de sala superior; resolver los juicios con características especiales; conocer de asuntos de responsabilidades en los que se encuentren involucrados magistrados de salas regionales; la ejecución de la sanción a magistrados de salas regionales y podrá ejercer de oficio la facultad de atracción para la resolución de los recursos de reclamación y revisión, en casos de trascendencia que así considere o para fijar jurisprudencia,

Las secciones primera y segunda estarán integradas cada una por cinco magistrados de sala superior y la sección tercera se compondrá de tres magistrados de sala superior, quienes integrarán el pleno general. La primera y segunda sección tienen como facultades: resolver los juicios con características especiales; resolver

la instancia de aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes para la efectiva ejecución de las sentencias que emitan; resolver los conflictos de competencia de conformidad con las disposiciones legales aplicables y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación, o en materia comercial. La tercera sección tiene como facultades: resolver el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en materia de responsabilidades administrativas; ejercer su facultad de atracción para resolver los procedimientos administrativos sancionadores por faltas graves, cuya competencia primigenia corresponda a las Salas Especializadas en materia de responsabilidades administrativas; resolver el recurso de reclamación que proceda en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sancionar a las personas morales cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.

3.3.3.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación es la encargada de reglamentar los artículos 73,74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuestiones de revisión y fiscalización de la cuenta pública²⁴; la cual comprende la fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas²⁵ con el fin de comprobar el cumplimiento con lo establecido en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y disposiciones sobre los ingresos, gasto público; la deuda pública; la revisión y el manejo de recursos públicos federales;

²⁴ Artículo 74 constitucional

²⁵ Las entidades fiscalizadas son: los entes públicos, las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga.

toda información financiera contable, patrimonial, presupuestaria y programática de las entidades fiscalizadas en conjunto con la práctica de auditorías.

La fiscalización de la cuenta pública tiene como finalidad la evaluación de la gestión financiera a través de la verificación de la forma y los términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados y administrados; el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, y el total apego a la legalidad de la recaudación, administración, manejo de recursos públicos federales o cualquier acto que las entidades fiscalizadas celebren en relación con el gasto público.

Para la fiscalización de la cuenta pública la Auditoría Superior de la Federación contará con diversas atribuciones como: la realización de auditorías e investigaciones. Para ello la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información y documentación durante el desarrollo de las mismas; establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización superior; practicar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren captado, recaudado, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados; verificar si los recursos de las inversiones y los gastos autorizados a las entidades fiscalizadas se ejercieron en los términos de las disposiciones aplicables; solicitar, obtener y tener acceso a toda la información y documentación, que a juicio de la Auditoría Superior de la Federación sea necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente, sin importar su carácter confidencial o reservado; fiscalizar los recursos públicos federales que la Federación haya otorgado a entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, fideicomisos, fondos, mandatos o, cualquier otra figura análoga, personas físicas o morales, públicas o privadas; y participar en el Sistema Nacional Anticorrupción.

3.3.3.4 La reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Creación de la Fiscalía especializada

La Fiscalía Especializado es el organismo de la Procuraduría General de la República (PGR) encargado de investigar las denuncias por hechos u omisiones que deriven de posibles actos de corrupción de los servidores públicos. Se crea a partir de la reforma de diversos artículos y la adición de algunas fracciones y párrafos²⁶. La Fiscalía Especializada es definida, según la Ley Orgánica de la Procuraduría general de la República, como un órgano con autonomía técnica y operativa, encargado de investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción. Para su correcto desempeño tendrá a su disposición personal sustantivo, directivo, administrativo, así como unidades administrativas necesarias para realizar las investigaciones; por ello la Fiscalía Especializada contará con el apoyo de la unidad administrativa en materia de Servicios Periciales y agentes del Ministerio Público especializados en la materia.

La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción tiene como atribuciones en la materia.

1. Contar con los agentes del Ministerio Público de la Federación y policías de investigación, miembros del servicio profesional de carrera, que le estarán adscritos y resulten necesarios para la atención de los casos que correspondan a la Fiscalía.
2. Coordinar y supervisar la actuación de la policía de investigación.
3. Proponer a la unidad administrativa competente el contenido teórico práctico de los programas de capacitación, actualización y especialización
4. Diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción

²⁶ Fue el segundo párrafo del artículo 9; el artículo 80 y se adiciono una fracción I Bis al artículo 10; los artículos 10 Bis, 10 Ter y 10 Quáter; un segundo párrafo a la fracción I del artículo 13; los párrafos cuarto, quinto y sexto al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

5. Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones jurídicas aplicables
6. Dirigir, coordinar y realizar la investigación de los hechos que presuntamente constituyan delitos del fuero federal en materia de su competencia y del orden común, en los que ejerza la facultad de atracción

También entre sus atribuciones podemos destacar una serie de elementos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y otras autoridades entre ellos:

1. Participar como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Instrumentar mecanismos de colaboración con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción
3. Fortalecer e implementar, en el ámbito de su competencia, mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades de los tres órdenes de gobierno para la investigación de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción
4. Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción
5. Implementar mecanismos de colaboración con autoridades que ejerzan facultades de fiscalización a fin de fortalecer el desarrollo de las investigaciones.
6. Coadyuvar con otras áreas competentes de la Procuraduría, en el desarrollo de herramientas de inteligencia con metodologías interdisciplinarias de análisis e investigación de las distintas variables criminales, socioeconómicas y financieras, para conocer la evolución de las actividades relacionadas con delitos de corrupción.

En síntesis, lo que se pretende es el seguimiento penal de los actos de corrupción a través de una Fiscalía Especializada que disponga de una autonomía técnica y presupuestal, que además cuente con las herramientas necesarias para el cumplimiento de las investigaciones en función de sus facultades.

3.3.3.5 Reformas al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción

La reforma al Código Penal Federal fue más compleja, debido a que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en materia de combate a la corrupción. El código Penal Federal en su título decimo contiene la tipificación de delitos realizados por servidores públicos a lo largo de trece capítulos, donde se señala también la sanción correspondiente.

La primera disposición en reformarse fue el párrafo primero del artículo 201, donde se señala como delito de corrupción la obligación, inducción, facilitación a menores de edad, y agregando como acto el formar parte de una asociación delictuosa.

En el capítulo I llamado *delitos por hechos de corrupción*, señala la aplicación de las disposiciones, del mismo título a los gobernadores de los Estados, los diputados, legisladores locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales. Se determina también que además de las sanciones se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos; cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público. En dicho capítulo también se menciona el aumento de las penas; en el caso los servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio; y en el caso

servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad²⁷.

En el capítulo II, *ejercicio ilícito de servicio público*, se señalan los ejercicios ilícitos de los servidores públicos considerados como delitos los cuales son: 1) ejercer funciones de algún cargo o comisión sin posesión legítima o el cumplimiento de todos los requisitos legales; 2) continuar con el ejercicio de sus funciones después de ser revocado de sus nombramiento, suspensión o destitución; 3) teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades; 4) el uso, destrucción, ocultamiento o inutilización ilícitamente de información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión; 5) cuando rindan informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos; 6) el incumpliendo del deber, en cualquier forma que propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado. Los delitos 1 y 2 tendrán por sanción de uno a tres años de prisión y de treinta a cien días de multa; en el caso de los delitos 3,4,5 y 6 tendrán por sanción de dos a siete años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días de multa²⁸.

En el capítulo III se tipifica el *abuso de autoridad* señalando las conductas que incurren en el delito de abuso de autoridad. Se agregan las fracciones: VI) Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la

²⁷ En este capítulo se añadió un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III y IV, un sexto y un séptimo párrafos al artículo 212.

²⁸ En este capítulo se reformó el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del artículo 214.

ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; IX) cuando se exija o solicite sin derecho alguno, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o alguna remuneración de uno o más de sus subalternos; XI) Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y XIII) Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes²⁹.

En el capítulo IV, *Coalición de servidores públicos*, se señala el delito de coalición de servidores públicos cuando dos o más servidores se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general donde se impida su ejecución. Las sanciones para el delito de coalición de servidores públicos van de dos a siete años de prisión y una multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y la Ciudad de México³⁰.

Para el V capítulo *Uso ilícito de atribuciones y facultades* se señala como delitos para servidores públicos: 1) otorgar permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico; 2) otorgar, realizar o contratar obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; 3) contratar deuda o realizar colocaciones de fondos y valores con recursos públicos. El su fracción I. Bis se estipula que bajo la premisa *El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio*

²⁹ De este capítulo se reformaron las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del artículo 215.

³⁰ En este capítulo se reformaron los párrafos primero y segundo del artículo 216.

o del servicio público o de otra persona, Niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento o siendo el responsable de los permisos de una concesión se abstenga de cumplir con dicha obligación. La fracción tercera señala como delito hacer un pago ilegal teniendo como cargo fondos públicos. De igual manera queda señalado como delito el aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero a través de usar o generar información falsa. Las sanciones van de seis meses a doce años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días de multa. Se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto solicite o promueva lleve a cabo cualquiera de los delitos mencionados y los que se encuentra en el artículo 217³¹.

En capítulo VI *Concusión*, se tipifica, en su único artículo 218, como la acción donde el servidor público que, con el carácter de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley. las sanciones cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea evaluable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa; cuando esta cantidad se exceda se impondrán de dos años a doce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa. Las sanciones por este delito van de dos años a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa³².

Según el capítulo VII *intimidación*, señala que se comete el delito de intimidación cuando el servidor público que por sí mismo o un tercero, utilice la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule una acusación o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la

³¹ En este capítulo se reformaron el párrafo primero, la fracción I y los incisos B), C), D), la fracción III y el párrafo segundo del artículo 217; también se añadió un inciso E) a la fracción I, una fracción I Bis con los incisos A) y B) y un párrafo segundo al artículo 217, y un artículo 217 Bis.

³² En este capítulo se reformaron los párrafos tercero y cuarto del artículo 218.

Ley General de Responsabilidades Administrativas. el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa³³.

Capítulo VIII *ejercicio abusivo de funciones*, en este capítulo señala su cometido cuando el servidor público ilícitamente obtenga beneficios económicos o su cónyuge, pariente consanguíneo con afinidad hasta cuarto grado a cambio del otorgamiento de contratos, concesiones, permisos o autorización. También se comete el delito cuando el servidor público, valiéndose del conocimiento de la información que le otorga su cargo; y esta no sea del conocimiento público; obtenga beneficio económico por actos de inversiones, adquisiciones o cualquier otro que le produzca un beneficio económico. Las sanciones para este delito cuando el valor a que asciendan las operaciones no excedan el valor equivalente a quinientas quincenas al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días de multa. Cuando este valor sea excedido, se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa³⁴.

En el capítulo IX *El tráfico de influencia*, se señala que es un delito que se comete cuando el servidor público promueva o gestione algún tipo de negocio ajeno a las responsabilidades competentes a su cargo o comisión; cuando alguna persona promueva la conducta ilícita del servidor publica o se preste para la realización o gestión del tráfico de influencia; cuando el servidor público solicite o promueva por cualquier tipo de resolución, cualquier acto que produzca benéficos económicos para sí u otra persona; cuando un particular sin tener ninguna autorización legal intervenga en un negocio público, afirmando tener influencias ante los servidores públicos que tomaran decisiones de dichos negocios, e intervengan en la resolución a cambio de un beneficio. Las sanciones para este delito van de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa³⁵

En el capítulo X *El cohecho*, se comete cuando el servidor público solicita o reciba ilícitamente dinero o algún beneficio o acepte algún tipo de trato para realizar algún acto o actos propios de sus funciones; cuando el que promete entregue

³³ En este capítulo se reformo la fracción I y el párrafo segundo del artículo 219.

³⁴ En este capítulo se reformo la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del artículo 220

³⁵ En este capítulo se reformo el párrafo segundo del artículo 221 y se le añadió una fracción IV.

cualquier tipo de beneficio a alguna persona para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones; y cuando el legislador federal asigne recursos públicos a favor de un ente público a cambio de un algún beneficio en dinero o especie u otorgue contratos de obra pública a favor de determinadas personas físicas o morales. Las sanciones para este delito, cuando el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o no sea evaluable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa, cuando se exceda el valor de esta cantidad o dádiva se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa³⁶. Para el caso de servidores públicos extranjeros se impondrán las mismas penas previstas en el capítulo XI.

En el capítulo XII *peculado*, se comete cuando algún servidor público, para su beneficio una tercera persona, malverse valore públicos pertenecientes al Estado o algún particular por razón de su cargo; cuando ilícitamente utilice fondos públicos con el objeto de promover la imagen política o social de su persona o de un superior jerárquico o la de un tercero; cuando solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a cambio de fondos públicos o alguno de sus beneficios; y cuando cualquier persona sin carácter de servidor público les dé un uso distinto a recursos públicos que estén bajo su custodia. Las sancione para este delito, cuando el monto malversado de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa; cuando este monto sea excedido se impondrán de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa³⁷.

En el capítulo XIII *El enriquecimiento ilícito*, se sanciona cuando el servidor público con motivo de su cargo incurra en enriquecimiento ilícito, existe este delito el servidor público no pueda acreditar, de manera legítima, el crecimiento de su patrimonio o bienes. Las sancione para este delito, cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario

³⁶ En este capítulo se reformaron las fracciones I, II y los actuales párrafos tercero y cuarto del artículo 222 y se añadió una fracción III con los incisos a, b y un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 222.

³⁷ En este capítulo se reformaron las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del artículo 223.

de la Unidad de Medida y Actualización; se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa; cuando este monto sea rebasado, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa³⁸.

3.3.3.6 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Las reformas que se realizaron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siguen la misma dinámica que el resto de las demás leyes que integran el sistema Nacional Anticorrupción. Su principal base es la coordinación entre la Secretaria de la Función Pública con las demás instituciones que integran el SNA.

La Secretaria de la Función Pública se encarga de asuntos relacionados con: organización y coordinación del sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, la inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; Expedir las normas y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal; Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas; y Emitir el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública.

Entre las distintas reformas realizadas a los artículos 37,44 y 50, colocan a la SFP como la secretaria coordinadora con el SNA encargada del sistema de evaluación y control interno de la administración pública federal, la cual cuenta con las siguientes atribuciones: Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización; Coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el

³⁸ En este capítulo se reformo los actuales párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto del artículo 224, y se añadió un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes al artículo 224. Se derogo también durante esta serie de reformas el cuarto párrafo del artículo 225, perteneciente al capítulo I del título decimoprimer.

resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República; Definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; Formular y conducir en apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas; Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal; Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán tomar en consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

El artículo 44 señala que las unidades encargadas de la función de auditoría de la SFP y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Fiscalización e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las mejores prácticas que considere el referido sistema. En el artículo 50 se especifican las relaciones entre el ejecutivo Federal y las entidades paraestatales con el fin de lograr una mayor congruencia en la administración pública paraestatal en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación.

CAPITULO IV REFLEXIONES FINALES

4.1 La Transparencia una herramienta insuficiente para combatir la corrupción

La transparencia y la rendición de cuentas son conceptos complejos que trabajan intrínsecamente para el mismo fin, el cual es la regulación poder y servir como contrapeso a su abuso. A su vez estos elementos han construido un vínculo sustantivo con la democracia que otorga no solo la posibilidad de otorgar un mayor índice de legitimidad, sino también el poder ser usado como una herramienta eficiente contra la corrupción política.

La transparencia y rendición de cuentas son conceptos que mantienen una relación simbiótica, pero legislativamente se mueven en distintos marcos de acción. Por un lado, la legislación en materia de transparencia se concentra específicamente en La ley general y la Ley Federal de Transparencia mientras que la rendición de cuentas integrada por dimensiones como información, justificación y castigo/compensación se encuentra de manera dispersa en distintas legislaciones (Merino, 2018: p.14).

El diseño de la primera legislación en materia de transparencia, la cual entró en vigor en el año 2002 bajo el nombre de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental más que coordinar una relación efectiva entre la transparencia y la rendición de cuentas; sentó los cimientos legales para la institucionalización de transparencia y esta tuviera cauces legales que le permitieran actuar debidamente. Las instituciones y sus funcionarios estaban acostumbrados a trabajar bajo un esquema de opacidad, por lo tanto, la tarea de hacer más accesible la información pública gubernamental a los ciudadanos no iba a ser una tarea sencilla. Las principales limitantes de transparentar la gestión pública se encuentran dentro de la misma bajo los conceptos de protección de datos personales, la reserva de información y la clasificación de información.

Entre sus principales objetivos más importantes se encuentra en primer lugar la difusión de la información de los sujetos obligados y la protección de los datos personales, los cuales LFTAIPG define como la información concerniente a una

persona física, identificada o identificable, pero fue la disposición de confidencialidad la que le permitía jugar en contra de la transparencia. La problemática no se encontraba en la definición puntual de datos confidenciales ni en el consentimiento de los individuos para su difusión sino en la responsabilidad de los sujetos obligados a proteger este tipo de información señalado en su artículo 19°.

Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

De esta manera la obligación de la protección de la información y el consentimiento de los titulares para su difusión se convirtieron en las principales herramientas por parte de los sujetos obligados para negar información en las solicitudes. Este mecanismo de resistencia contra la transparencia se constituye no como un acto corrupto sino como una herramienta que permite la negación de la información bajo un esquema legalmente permitido, otorgando la facilidad de ocultar información a conveniencia.

Son estas dos responsabilidades de la LFTAIPG las que al no tener parámetros bien definidos desembocaron en contradicciones que limitaban el ejercicio de la transparencia. La confidencialidad de los datos personales funcionaba, más que como un mecanismo de protección para los dueños de datos, fungía como una excusa para evitar la publicidad de cierto tipo de información o su fragmentación de la misma evitando el escrutinio público. La protección de datos personal funciona de manera desequilibrada protegiendo bajo el esquema de confidencialidad la información de servidores públicos de alto rango mientras que los datos personales de los ciudadanos son convertidos en un objeto comercial entre instituciones privadas y públicas.

Uno de los dilemas de la transparencia donde se desarrolló más tensión fue sin duda con la seguridad nacional, debido a que la transparencia al expandirse a más espacios de la vida pública encontraba una limitante con la seguridad nacional bajo los conceptos de información clasificada como reservada (Guerrero, 2010: p.14). La información reservada es definida en la ley como aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones que puedan comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional señaladas en los artículos 13º y 14º

1. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano
2. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
3. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona
4. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.
5. Lo que la ley disponga como información confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.
6. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.
7. Las averiguaciones previas, los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.
8. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva o 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 información clasificada como reservada puede durar en ese modo hasta por doce años y puede ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva.

En los primeros años de funcionamiento de la LFTAIPG, la reserva de información funcionó como una importante limitante para el desarrollo de la transparencia, debido a que existió una tendencia a reservar información con el fin de ocultarla. La clasificación de información con el fin de mantener fuera del alcance de *enemigos* información que pudiera ser perjudicial para la seguridad nacional en realidad perseguía objetivos distintos tales como evitar responsabilidades de carácter penal o administrativas por parte de los servidores públicos con el fin de evitar la difusión de actos de corrupción negligencia, omisión e ineficiencia, o que se divulguen malos desempeños o errores de algún alto funcionario; ocultar incongruencias de información entre las diversas agencias de seguridad; retrasar lo más posible la entrega de información que pueda generar un escándalo mediático; ocultar violaciones a la ley, ineficiencia o errores administrativos (Merino, 2018: p. 24). Este tipo de restricción a la información no permite visualizar a los ciudadanos los actos de corrupción como el enriquecimiento ilícito, el peculado o el fraude fiscal, dejándolos desconocidos e impunes.

4.2 El combate a la corrupción después de la reforma constitucional

Las reformas constitucionales de 2007 se enfocaron más a la expansión de la máxima publicidad y los mecanismos de acceso a la información con el fin de garantizar el derecho al acceso a la información. Estas reformas tratan de superar el conflicto entre transparencia y confidencialidad e información reservada; ya que, por un lado, se busca la protección de los datos personales en términos que rigen las leyes y por otro el libre acceso a la información gubernamental sin ninguna

necesidad de tener un estatus de nacionalidad, ciudadanía, edad, ni el acredite de interés alguno o justificación de la utilización de la información.

Pero no fue hasta 2010 que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP) donde se trata de erradicar el ocultamiento de la información a través de la confidencialidad de los datos personales, especificando el tratamiento de los datos personales en materia de datos financieros o patrimoniales los cuales requerirán el consentimiento expreso de su titular a excepción de 1) esté previsto en una ley; 2) los datos figuren en fuentes de acceso público; 3) los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación; 4) tenga el propósito de cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable; 5) exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes; 6) sean indispensables para la atención médica, la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria; 7) se dicte resolución de autoridad competente³⁹.

También se podrán hacer transferencias de los datos a través de transferencias nacionales o internacionales 1) cuando la transferencia esté prevista en una Ley o Tratado en los que México sea parte; 2) cuando la transferencia sea necesaria para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia sanitaria; 3) cuando la transferencia sea efectuada a sociedades controladoras, subsidiarias o afiliadas bajo el control común del responsable, o a una sociedad matriz o a cualquier sociedad del mismo grupo del responsable que opere bajo los mismos procesos y políticas internas; 4) cuando la transferencia sea necesaria por virtud de un contrato celebrado o por celebrar en interés del titular, por el responsable y un tercero; 5) cuando la transferencia sea necesaria o legalmente exigida para la salvaguarda de un interés público; 6) cuando la transferencia sea precisa para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso

³⁹ LFPDPPP, Capítulo II, Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, Art. 10.

judicial; y 7) cuando la transferencia sea precisa para el mantenimiento o cumplimiento de una relación jurídica entre el responsable y el titular⁴⁰.

Como se puede observar la (LFPDPPP) trata de dar una solución al problema entre transparencia y confidencialidad protegiendo los datos personales, pero a su vez deja excepciones para que los datos personales de servidores públicos que ocultan prácticas corruptas, no escapen de la transparencia y no queden impunes. El según párrafo constitucional también busco hacer que la transparencia ganara más espacio en relación con la información reservada limitando su resguardo a un menor tiempo y bajo razones de interés público. Uno de las fracciones de este párrafo hace mención a la sanción de la inobservancia, el cual fue uno de los grandes problemas en la ejecución de la transparencia, donde la necesidad de la publicación de información de los sujetos obligados se veía reducida a la publicación de información intrascendente.

4.3 El Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción vs la corrupción sistémica

Después de más de 15 años de desarrollo institucional desde la promulgación de La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información en el año 2002 se publica La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el cinco de abril de 2015 la cual más que representar cambios sustantivos en la expansión de la transparencia viene a cambiar la forma de combate a la corrupción. Las continuas reformas en materia de transparencia dejan observar que la lucha contra la corrupción política no es un asunto que le concierna a una sola legislación y para atacar el problema es necesario el diagnóstico del tipo y las dimensiones de la corrupción a la que se pretende combatir. De alguna manera las reformas de transparencia y rendición de cuentas han de dejado esclarecer a prueba y error que la corrupción política necesita otro tratamiento distinto al desarrollado en los últimos años si se busca combatirla. Porque como señala Mauricio Merino *“Las reformas*

⁴⁰ LFPDPPP, Capítulo V, Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, Art. 37.

constitucionales y legales que han dado forma a los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción también responden a una definición previa sobre la corrupción y la opacidad de las instituciones políticas” (2018, p.10).

El novedoso sistema nacional anticorrupción concibe a la corrupción como un problema sistémico, es decir que es un fenómeno social con amplias oportunidades sustentada por el ocultamiento y la simulación de su combate. La corrupción no es exclusiva de un ámbito social determinado, pero el sector público es uno de los espacios más vulnerables para su aparición. La corrupción sistémica expresa la intención organizada de corrupción de un grupo importante y con poder en diversos ámbitos públicos y privados la cual busca en forma instrumental y racional evadir los controles y las reglas establecidas para combatirlas (Arellano, 2012). Esta definición nos permite entender que la corrupción en México no corresponde a hechos aislados sino a una compleja estructura capaz de evadir los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Como ya se ha mencionado antes la corrupción es un problema difícil de medir debido a la forma en la que opera, sin embargo, la percepción de los ciudadanos nos permite tener aproximaciones sobre este fenómeno.



Fuente: El financiero (Redacción, 2017)

Como se puede observar en la gráfica muestra que a partir de 2012 la percepción de la corrupción aumenta exponencialmente. El repunte de 2009 se debe principalmente a lo que la prensa bautizo como el *Michoacanazo* donde se

arrestaron 35 funcionarios del Estado de Michoacán entre ellos presidentes municipales, ex alcaldes, asesores del gobernador de Michoacán, entre otros funcionarios y un juez del fuero común (Elorriaga y Castillo, 2009). El repunte en el 2015 se debe principalmente a la cantidad de escándalos que se suscitaron durante el término del año 2014 referentes al presidente Enrique Peña Nieto como son: La desaparición de los 43 normalistas, la casa blanca, la matanza de Tlatlaya, la fuga de Joaquín Guzmán Loera y el avión presidencial. Los siguientes datos demuestran que la transparencia por sí sola no es suficiente para combatir la corrupción política.

La corrupción sistémica obedece a una forma de trabajo coordinada, por lo tanto, su combate debe de ser de la misma manera. Es por ello que entre las novedades de la ley general se encuentra el *Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales* y *El Sistema Nacional Anticorrupción*. El primero es una plataforma que permite el cual funcionara a través de la plataforma nacional de transparencia la cual coordina el Sistema de solicitudes de acceso a la información; Sistema de gestión de medios de impugnación; Sistema de portales de obligaciones de transparencia y Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados, y el segundo es el encargado de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

Son dos herramientas que consolidan la relación simbiótica entre transparencia y rendición de cuentas, porque como había mencionado anteriormente la transparencia en México se podía encontrar ordenada en una sola legislación mientras que la rendición de cuentas se podía encontrar de manera dispersa en distintas legislaciones. Esta nueva coordinación permite trabajar de forma eficaz la transparencia y la rendición de cuentas de una forma simultánea, porque por una parte no se descarta a la transparencia como una herramienta eficaz para detectar abusos y malas prácticas, pero a sabiendas de que es incapaz de controlar la corrupción por sí sola, se le complementa con otra herramienta capaz de sancionar.

Este trabajo dual entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional anticorrupción permite trabajar instituciones y legislaciones de una manera más ordenada.

Sistema Nacional de Transparencia	
Instituciones que la integran	Sistemas coordinados
<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) • Los Organismos Garantes de las Entidades Federativas • La Auditoría Superior de la Federación (ASF) • El Archivo General de la Nación (AGN) • El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de solicitudes de acceso a la información • Sistema de gestión de medios de impugnación • Sistema de portales de obligaciones de transparencia • Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados

Para el funcionamiento del SNA fue necesario crear nuevas leyes y también reformar otras, para que en total se funcione a través una Ley General y siete leyes secundarias.

Sistema Nacional Anticorrupción	
De nueva creación	Reformadas
<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Responsabilidades Administrativas • Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa • Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República • Ley de la Fiscalía General de la República • Código Penal Federal

	<ul style="list-style-type: none"> •Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
--	--

El SNT como bien señala Mauricio Merino es la etapa más avanzada de las reformas en materia de transparencia y acceso a la información que ha tenido nuestro país, esto debido a que es el primer marco heterogéneo de transparencia y acceso a la información que existe en nuestro país en todos los niveles de gobierno y todos los poderes del Estado incluyendo todas las personas que utilizan recursos públicos (2018, p.26).

Mientras que el SNA busca contraponerse a la corrupción dejando atrás toda visión de hecho aislado o individualista, su diseño permite, además de atacar la corrupción, prevenir estas acciones y sancionar no solo a un individuo sino a la red que trabaja en conjunto para que la corrupción pueda desarrollarse es decir que su esquema busca contribuir a corregir sus posibles causas. Busca funcionar un contrapeso articulado compartiendo información entre las instituciones que la integran, pero también una vigilancia mutua entre ellas para que cada una cumpla con sus responsabilidades específicas.

Sin embargo, este trabajo dual entre el SNT y el SNA no se ha podido aplicarse debido a diversos factores: 1) en primer lugar solo 15 de las 32 entidades⁴¹ han armonizado la ley general con la ley local 2) sus recursos humanos y económicos son insuficientes y 3) no se ha nombrado la figura del fiscal anticorrupción. Es por esta situación que los casos de corrupción que se susciten sin atender estos factores no serán materia para el SNA por no estar integrado completamente (Roldan, 2018). Además del nombramiento del fiscal también queda pendiente el nombramiento de 18 magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, instalación de la Plataforma Digital Nacional y la ratificación de la Política Nacional Anticorrupción (Ortiz,2018).

⁴¹ Véase Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción junio de 2018.

Conclusiones

El derecho a la información es el primer antecedente que tiene el desarrollo de la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, aunque dicho supuesto en el cual “El derecho a la información será garantizado por el Estado” permaneció sin ningún avance jurídico ni institucional hasta La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), dicha ley marco el comienzo de la era de la transparencia y la rendición de cuentas, ya que por primera vez se crean causas jurídicas e institucionales que posibilitaron el ejercicio de la transparencia.

El camino para la transparencia y rendición de cuentas no ha sido sencillo debido a que desde los primeros años de la (LFTAIPG) ha existido una resistencia por parte de los sujetos obligado contra la publicidad de su información obligada. Su evolución legislativa se ha desarrollado a partir de una lucha constante contra la corrupción política. Debido a que en un primer momento los sujetos obligados encontraron en la confidencialidad y la reserva de información un nicho en cual podían ocultar información con el fin de evitar responsabilidades, estas prácticas se trataron de superar a partir de la reforma constitucional de 2017, la cual otorga criterios y temporalidad a la reserva de información, y La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, donde se establecieron excepciones a la protección de datos personales con el fin evitar que se siguieran usando para el ocultamiento de la información.

Este largo robustecimiento que ha conseguido la transparencia a lo largo de estos 15 años solo han dejado notar dos cuestiones, la primera es que la transparencia por sí sola no puede frenar la corrupción, por lo tanto, es necesario robustecer los mecanismos de rendición de cuentas, y la segunda es que ha trabajado sobre un diagnóstico equivocado considerando a la corrupción desde una perspectiva de hechos individuales o aislados en vez de considerarla como un sistema.

Existen tres momentos claves para entenderlos los actuales mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, el primero comienza en el año 2002 con la

(LFTAIPG) la cual sienta las bases para toda su estructura; el segundo comienza en el año 2007 con la reforma del artículo 6º constitucional dicha reforma establece la supremacía de la máxima publicidad; y el tercero comienza en 2015 con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en la cual se introducen la nueva Plataforma Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Además de estos tres momentos otro muy importante fue la aprobación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, creada a partir el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual es la encargada de coordinar fuerzas con Sistema Nacional de Transparencia para combatir a la corrupción desde una definición sistémica. Estos novedosos sistemas permiten trabajar a la transparencia y a la rendición de cuentas de manera simultánea teniendo una mejor aproximación con el concepto *accountabilty* el cual implica transparencia y responsabilidad dentro del mismo concepto.

Sin embargo, este novedoso sistema se encuentra sin operar debido los diversos factores como son: la falta de armonización con las leyes locales; recursos humanos y económicos insuficientes; y la falta de nombramiento de 18 magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el nombramiento del fiscal anticorrupción.

Bibliografía

- Arellano David (2012). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.
- Álvarez, Mario (2010). *Introducción al Derecho*. México: MC Graw Hill.
- Aguilar, Jose (2008). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: IFAI.
- Bautista-Farias, J. (2015). "La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos". En Análisis Plural, primer semestre de 2015. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Berns, Laurence (2010). *Thomas Hobbes*. En Straus, Leo y Joseph Cropsey (comps), *Historia de la filosofía política* (pp.). México: FCE.
- Bobbio, Norberto (2008). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- (1996). *El filósofo y la política*. México: FCE.
- Carbonell, Miguel (2008) *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México: UNAM-IFAI-Indodf.
- (2015). *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción*. México, D.F: Biblioteca Jurídica Virtual.
- Casar, María Amparo (2009). *Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública*. México: Biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.
- Díaz, Enrique (2012). *Desarrollo histórico del Principio de Separación de Poderes*. Colombia: Universidad del Norte Barranquilla
- Fuller, Timothy (2010). *Jeremy Bentham y James Mill*. En Straus, Leo y Joseph Cropsey (comps), *Historia de la filosofía política* (pp.). México: FCE.
- Guerrero, Eduardo (2003). *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*. México: Serie Rendición de Cuentas.
- (2010). *Transparencia y seguridad nacional*. México, D. F: IFAI
- Hassner, Pierre (2010). *Immanuel Kant*. En Straus, Leo y Joseph Cropsey (comps), *Historia de la filosofía política* (pp.). México: FCE.

- O Donell, Guillermo (2010). *Horizontal Accountability: The legal institutionalization of Mistrust*. En Scott Mainwaring y Christopher Welna. *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York:Oxford University Press.
- Perschard, Jacqueline (2016). *La expansión de un derecho fundamental: el Sistema Nacional de Transparencia*. En Perschard Jacqueline (Coord.), *hacia el sistema Nacional de Transparencia* (pp. 33-62). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López-Ayllon, Sergio (1984). *El derecho a la información*. México. D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- López-Ayllon, Sergio (2008). *El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*. México: IFAI.
- Maggid, Henry (2010). *Stuart Mill*. En Straus, Leo y Joseph Cropsey (comps), *Historia de la filosofía política* (pp.). México: FCE.
- Medina, Ricardo (2010). *Redes de corrupción*. México, D. F: IFAI.
- Merino, Mauricio (2018). *Opacidad y Corrupción: las huellas de la captura*. México: INAI.
- Rodríguez, Jesús (2007). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México, D. F: IFAI.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, D. F: IFAI
- Ugalde, Luis (2002). *Rendición de cuentas y Democracia. El Caso Mexicano*. México, D.F: Instituto Federal Electoral.
- Ugalde, Filiberto (2010). *Órganos constitucionales autónomos*, México: Revista del Instituto de la Judicatura Federal, N.o 29.
- Villoría, Manuel (2006). *La corrupción política*. España, Madrid: SINTESIS.

Hemerografía

- Camacho, Fernando (17 de julio, 2018). *La Plataforma Digital Nacional auxiliará contra la corrupción*. La jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2018/07/17/politica/015n1pol#>
- Desconocido (9 de junio, 2004). *Entrega IFAI primer informe a un año de su creación*. Crónica. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/128953.html>

- Domínguez, Alejandro (18 de marzo, 2015). *Aprobación de ley de transparencia es positiva: México Evalúa*. Milenio. Recuperado de <http://www.milenio.com/politica/aprobacion-ley-transparencia-positiva-mexico-evalua>
- Elorriaga, E y Castillo, G. (27 de mayo, 2009). *Inusitada detención en Michoacán de 10 alcaldes, 17 funcionarios y un juez*. La jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2009/05/27/politica/003n1pol>
- Martínez, Marybel (marzo, 2015). *Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado? El cotidiano*. Recuperado de <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19014.pdf>
- Redacción. (2 de marzo, 2017). *El costo de la corrupción en México en 3 gráficas. El financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-costo-de-la-corrupcion-en-mexico-en-graficas>
- Roldan, Nayeli (19 de julio, 2018). *A un año del Sistema Nacional Anticorrupción, ningún estado ha concretado su sistema local*. Animal Político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/07/sistema-nacional-anticorrupcion-estados/>
- Rebolledo, Alonso (19 de julio,2017). *11 puntos para entender el Sistema Nacional Anticorrupción*. El economista. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/11-puntos-para-entender-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-20170719-0085.html>
- Ortiz, Leonor (20 de septiembre. 2018). *El combate a la corrupción a un año del SNA*. Nexos. Recuperado de <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=560>
- Velazco, Elizabeth (15 de mayo,2006). *Iniciativa de Fox busca frenar acceso a información*. La jornada. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2006/05/15/index.php?section=politica&article=019n1pol>
- Velazco, Elizabeth (8 de enero,2007). *La Iniciativa Chihuahua limita el acceso a la información: IFAI*. La jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2007/01/08/index.php?section=politica&article=009n2pol>

Legislaciones

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 19 de julio de 2017.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015

Reforma al Código Penal Federal publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

Reforma a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 5 de julio de 2010.

Ley General de Archivos publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 15 de junio de 2018.