

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE DERECHO CULIACÁN
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DERECHO



EL EJERCICIO INEFICAZ DE LA TRANSPARENCIA Y LA
RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL COMBATE A LA
CORRUPCIÓN EN MÉXICO

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS DEL DERECHO

PRESENTA

MTRA. ELIZABETH CAMACHO MASCAREÑO

DIRECTORA DE TESIS

DRA. ALBA VICTORIA LÓPEZ SALAZAR

CULIACÁN ROSALES, SINALOA,

NOVIEMBRE DE 2022



Dirección General de Bibliotecas
Ciudad Universitaria
Av. de las Américas y Blvd. Universitarios
C. P. 80010 Culiacán, Sinaloa, México.
Tel. (667) 713 78 32 y 712 50 57
dgbuas@uas.edu.mx

UAS-Dirección General de Bibliotecas

Repositorio Institucional Buelna

Restricciones de uso

Todo el material contenido en la presente tesis está protegido por la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

Queda prohibido la reproducción parcial o total de esta tesis. El uso de imágenes, tablas, gráficas, texto y demás material que sea objeto de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente correctamente mencionando al o los autores del presente estudio empírico. Cualquier uso distinto, como el lucro, reproducción, edición o modificación sin autorización expresa de quienes gozan de la propiedad intelectual, será perseguido y sancionado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial
Compartir Igual, 4.0 Internacional



AGRADECIMIENTOS

A mi Comité tutorial, por sus acertadas orientaciones y recomendaciones, mismos que fueron siempre útiles para dirigir la investigación realizada con mayor alcance y valor científico y académico. Ustedes formaron parte de esta investigación con sus aportes profesionales que los caracterizan. Muchas gracias por su apoyo y palabras de aliento, cuando más lo necesité y por la buena disposición cuando en mis horas de trabajo precisé de una apropiada guía.

A mis padres, Salvador Camacho Parra y Berthila Elena Mascareño Gastelum, por su apoyo incondicional, por impulsar mis sueños y proyectos, por ayudarme en los días y noches más difíciles durante mis horas de estudio e investigación, por creer en mis capacidades y recordarme constantemente mis habilidades y aptitudes. Gracias por todo el amor, apoyo, sustento y motivación a lo largo de mi vida personal, educativa y académica. Siempre han sido mis mejores guías de vida, mi ejemplo a seguir y mi motivación ante los retos de vida. Es por ello que les dedico a ustedes este logro, gracias totales.

A mis hermanos, Sergio Omar y Rubi Gabriela, por brindarme ayuda cuando la necesite durante el desarrollo de esta tesis; gracias por su paciencia y comprensión en mis momentos de estrés y por su fe y confianza en mis talentos.

A mi pareja, Miguel Adán, quien siempre fue un motor que me impulsó constantemente para seguir adelante con mis estudios, gracias por motivarme a seguir desarrollándome profesionalmente, agradezco tu paciencia y comprensión por los días y momentos que sacrificamos para que éste proyecto se lograra.

A mis amigas y amigos, por su constante motivación, confianza y fe en mi persona, gracias por su comprensión cuando no pude estar presente por dedicar tiempo a ésta investigación de tesis.

ÍNDICE

TESIS DE GRADO: "EL EJERCICIO INEFICAZ DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO"

	Pág
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO: LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO, UNA TAREA PENDIENTE DE RESOLVER Y EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA PARA SU COMBATE	1
I. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO	1
1 Diferentes conceptualizaciones de corrupción	1
2 Causas y efectos de la corrupción	5
3 Situación actual de la corrupción en México y los mecanismos empleados para su combate	9
II. EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO MEDIO ANTICORRUPCIÓN	13
1 Breve reseña del nacimiento de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel internacional y en México	13
2 Legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública	22
3 Sujetos obligados y organismos garantes del cumplimiento de la transparencia y el derecho al acceso a la información -Instituto Nacional de Acceso a la Información y Sistema Nacional de Transparencia-	23
4 Vías y procedimientos para el acceso a la información pública	26
5 El impacto de la implementación de la transparencia en México en los último 20 años: aciertos y desaciertos	30
6 Afectación de la impunidad en los resultados efectivos del ejercicio de la transparencia, posibles soluciones y la importancia de la participación ciudadana	34
III. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN Y EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA	44

CAPÍTULO SEGUNDO: EL EJERCICIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN	48
I. LA RENDICIÓN DE CUENTAS	48
1 Diversas concepciones de rendición de cuentas	48
2 La rendición de cuentas: razón e importancia	52
II. EL EJERCICIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ACTUALIDAD	56
1 El ejercicio de la rendición de cuentas vertical y social: Su impacto en los procesos electorales	58
2 El ejercicio de la rendición de cuentas diagonal o transversal en México	65
3 El ejercicio de la rendición de cuentas horizontal a través de la fiscalización	69
A El ejercicio de la rendición de cuentas horizontal a través de la fiscalización de la cuenta pública por el Poder Legislativo	73
B La importancia de aumentar la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación para una efectiva rendición de cuentas horizontal	75
C La imputación de sanciones como parte de la redición de cuentas horizontal y su impacto en el combate a la corrupción	94
III ELEMENTOS QUE PROPICIAN LA INEFICIENCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN	99
IV CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL EJERCICIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO	103
 CAPÍTULO TERCERO: EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN ESPAÑA Y CHILE: UN ANÁLISIS COMPARATIVO CON MÉXICO	 108
I EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN ESPAÑA	108
1 El ejercicio de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública en España	108
A Legislación que regula la transparencia y el derecho al acceso a la información en España	109
B Naturaleza jurídica, objeto y sujetos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	113

	C	El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como organismo garante de la transparencia y acceso a la información pública en España	117
2		El ejercicio de la fiscalización y la rendición de cuentas en España	122
	A	Legislación que regula la fiscalización y la rendición de cuentas en España	123
	B	El Tribunal de Cuentas como órgano garante de la fiscalización y rendición de cuentas en España: Su autonomía y funciones	126
	a	Autonomía del Tribunal de Cuentas	127
	b	Función Fiscalizadora	129
	c	Función jurisdiccional	131
II		EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA, EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA REPÚBLICA DE CHILE	133
	1	El ejercicio de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública en Chile	134
	A	Legislación que regula la transparencia y el derecho al acceso a la información pública en Chile	135
	B	El Consejo para la Transparencia como órgano garante del ejercicio de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública en Chile	138
	2	El ejercicio de la fiscalización y rendición de cuentas en Chile	141
	A	Legislación que regula el ejercicio de la fiscalización y rendición de cuentas en Chile	142
	B	La Contraloría General de la República de Chile y sus funciones de fiscalización y juzgamiento de cuentas	144
III		ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO CON ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DE CHILE	149
IV		ANÁLISIS COMPARATIVO DEL EJERCICIO DE LA FISCALIZACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO CON ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DE CHILE	155
V		CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO, ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DE CHILE	162

CAPÍTULO CUARTO. INVESTIGACIÓN DE CAMPO: LA CORRUPCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS UTILIZADAS PARA SU COMBATE	166
MARCO TEÓRICO DE ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE LA	
I PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y LA EFECTIVIDAD Y EFICACIA DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS PARA SU COMBATE	166
A Marco teórico de la percepción de corrupción y sus indicadores	166
B Estudios empíricos de la percepción de corrupción y de la eficiencia de los medios anticorrupción empleados para su combate en México	172
II ESTUDIO DE CAMPO	177
A Objetivos	177
B Preguntas directrices	178
C Metodología	180
a Diseño	180
b Participantes	181
D Procedimiento	182
a Estrategias de producción de datos	182
b Análisis de Datos	183
c Consideraciones éticas	183
E Resultados descriptivos	184
III CONSIDERACIONES FINALES DEL ESTUDIO DE CAMPO	224
CONCLUSIONES	227
PROPUESTAS	230
FUENTES CONSULTADAS	232
ANEXOS	245

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo principal conocer qué es y cómo apareció el fenómeno de la corrupción en las sociedades; así como estudiar las causas que la generan y los efectos que produce en el desarrollo económico y social de nuestro país; de igual forma, este trabajo de investigación pretende conocer si los medios anticorrupción utilizados en México, son efectivos y eficaces para su combate, lo anterior, a través de un análisis teórico y un estudio empírico sobre los mismos, contrastando ambos métodos de investigación, para obtener con ello, una comprensión amplia y concreta sobre los resultados obtenidos.

En el primer capítulo, se desarrolla un estudio analítico sobre las concepciones y definiciones que diversos autores han realizado acerca de la corrupción; asimismo, se plantea la problemática que dicho fenómeno origina, analizando las diversas causas que la propician y las consecuencias que genera en el desarrollo económico y social en México.

De igual forma, en el primer capítulo se aborda una investigación sobre el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información pública como elementos esenciales para el combate a la corrupción, realizando un análisis descriptivo sobre la legislación que los regula, los sujetos obligados y los organismos garantes de su cumplimiento; visualizando posteriormente, un estudio analítico y crítico sobre los aciertos y desaciertos de la implementación de la transparencia y el acceso a la información en los últimos veinte años, así como la afectación que la impunidad genera en la eficiencia y efectividad de la transparencia y el acceso a la información para desarticular la corrupción en México.

Por otra parte, en el segundo capítulo se describe el significado del ejercicio de la rendición de cuentas, su origen y fundamento jurídico, los diversos tipos de rendición de cuentas que existen y como se ejercen en nuestro país cada una de ellas, así como el impacto que ésta misma tiene, los avances en los últimos años en la materia y los elementos o factores que podrían propiciar que el ejercicio de la misma no se realice de manera eficiente. Cabe señalar que en el desarrollo del

segundo capítulo se localiza un análisis crítico sobre diversos factores positivos y negativos que conllevan a que el ejercicio de la fiscalización sea efectivo o inefectivo para el combate a la corrupción, tomando como consideración que la fiscalización es una de las herramientas utilizadas en el ejercicio de la rendición de cuentas.

Posteriormente, en el capítulo tercero se desarrolla un análisis comparativo entre México, España y Chile, acerca de cómo ejercen y aplican el ejercicio de la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, como medios anticorrupción, dicho análisis comparativo se realizó tanto a la normativa aplicable y las instituciones garantes de su ejercicio, como a sus procesos y procedimientos, en los tres Estados internacionales, rescatando a su vez, diversos elementos modelo tanto de España como de Chile, que podrían servir y aplicarse en nuestro país.

Por último, el desarrollo del capítulo cuarto, se integra por dos partes, la prima de ellas es un análisis teórico, en el que se toma como referencia los resultados de investigaciones empíricas en las que se utilizó el método cuantitativo, realizadas por organismos oficiales tanto nacionales como internacionales, acerca la percepción que los mexicanos tienen sobre la corrupción en nuestro país. Asimismo, en lo que respecta a la segunda parte, en ella se desarrolla una investigación empírica, es decir un estudio de campo, en el que a diferencia de los datos cuantitativos obtenidos en la primera parte del capítulo, en la segunda parte se utiliza el método cualitativo, a través de entrevistas abiertas y no estructuradas a profundidad a profesionales expertos con alta experiencia en temas de transparencia y rendición de cuentas; contrastando los datos cuantitativos recabados de manera teórica y los datos cualitativos obtenidos en estudios de campo.

Asimismo, el final del presente trabajo de investigación se encuentra plasmadas las conclusiones y propuestas desarrolladas sobre el estudio y análisis de los cuatro capítulos que integran este trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO: LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO, UNA TAREA PENDIENTE DE RESOLVER Y EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA PARA SU COMBATE

I. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

1. Diferentes conceptualizaciones de corrupción

A lo largo de los años, el ser humano siempre ha buscado relacionarse con otros seres humanos, lo cual conllevó a la creación de grupos de convivencia y sociedades, mismos que a su vez, buscaron la manera de organizarse para cubrir ciertas necesidades y lograr un bien común para todos, es así como se creó el Estado y con ello el gobierno.

Sin embargo, aún y cuando la finalidad del gobierno de un Estado es lograr el bien común de sus ciudadanos, no siempre se logra cumplir el fin último de éste, toda vez que, existen fallas en la administración pública de los gobiernos de varios Estados alrededor del mundo y una de ellas es la corrupción.

Diversos autores denominan a la corrupción como un mal que atañe la administración pública de un Estado, y cierto es que todos ellos tienen razón, puesto que, aun y cuando existen diversas opiniones y definiciones sobre la misma, todas ellas concuerdan en calificar a la corrupción como negativa para la estabilidad y crecimiento de cualquier organización.

Por ejemplo, Mario Zañartu menciona que: “La palabra corrupción proviene del verbo griego “fzeiro”, corromper; y el adjetivo griego “afzartos”, o sea, incorruptible. En latín el verbo es “rumpere” que viene alude a arrancar, aplastar, arruinar, romper.”¹, de lo cual rescatamos las palabras, corromper, romper y arruinar, que significan destrucción; y si hablamos de corrupción en la administración pública de un gobierno, ésta representaría la destrucción de los objetivos y del fin último de la

¹ Zañartu, Mario, “El contexto humano de la corrupción”, *Aula de Ética, eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996, p. 15.

misma, así como de la búsqueda del bien común social; en esa misma tesitura, Oscar Diego Bautista apunta que:

La corrupción es un obstáculo que impide la existencia de buenos gobiernos, así como la madurez de las democracias. Es un freno para el desarrollo social, para el crecimiento económico y para la equidad y mejora del nivel de vida de los diversos miembros que integran la comunidad política. No hay que ser sabio para concluir que la existencia de corrupción obstaculiza el desarrollo y crecimiento de las naciones favoreciendo su atraso.²

Ahora bien, retomando la opinión de Bautista en lo concerniente a que, no hay que ser sabio para concluir que la corrupción obstaculiza el crecimiento y favorece el atraso, nos percatamos que recae en la definición que Zañarto realiza sobre corrupción al decir que esta misma significa romper, o sea, rompe el crecimiento de diversos factores como el social, económico, político y cultural; por otra parte, Stephen Morris señala que:

La corrupción se produce cuando la conducta del personal no es consistente con las normas del Estado. Esta ruptura puede adoptar dos formas generales: la conducta puede ser incongruente con normas o intereses organizacionales amplios (es decir, promover exclusivamente el interés particular del personal) o puede ser congruente con normas o intereses organizacionales amplios, que a su vez, son incongruentes con los dictados de la ideología legitimadora del Estado.³

En este sentido, para Morris la corrupción es una conducta personal, o sea que proviene de la decisión conductual de un individuo en una sociedad, donde dicha conducta personal va en contra de las normas de un Estado, en busca de un interés personal o de intereses de cierta colectividad de organismos que actúan en incongruencia con las leyes establecidas en el Estado al que

² Bautista, Oscar Diego, "El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución", *Espacios Públicos*, México, Facultad de Ciencias Políticas de la UAEM, año 15, núm. 35, 2012, p. 50.

³ Morris, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo veintiuno editores, 1991, p. 78.

pertenece, no obstante, la corrupción también se propicia cuando una norma no es congruente con las políticas de un Estado, lo que conlleva a que las actuaciones de los individuos que desarrollan la administración pública, sean incongruentes de origen, con los fines y objetivos del Estado; ahora bien, semejante a la opinión de Morris, Michel Rowland define a la corrupción de la manera siguiente:

Se define como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal. La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones.⁴

En relación a lo anterior, se puede percibir que Rowland hace mención en repetidas ocasiones, a que la conducta que conlleva a la corrupción es ejercida por un funcionario público o una persona que ocupa un papel en la estructura de un Estado, conducta que va en contra del sistema y que, a su vez, es impulsada por intereses particulares, tal como lo menciona Stephen Morris, solo que Rowland acota su definición a la conducta realizada por un Servidor Público.

Siguiendo este orden de ideas, asistiremos a la opinión de Susan Rose-Ackerman quien afirma que: “La corrupción es un síntoma de que algo está mal en la administración del Estado. Las instituciones diseñadas para gobernar las interrelaciones entre los ciudadanos y el estado son utilizadas por alguien para el enriquecimiento personal y para la obtención de beneficios para el corrupto.”⁵

⁴ Rowland, Michel, *Visión contemporánea de la corrupción*, Argentina, Fundación Esquel, 1998, p. 23.

⁵ Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government*, trad. propia, Reino Unido, Editorial Cambridge University Press, 1999, p. 2.

De conformidad a las definiciones expuestas anteriormente, podemos confirmar la postura que expusimos al inicio del presente apartado, donde se afirmó que en todos los conceptos y definiciones realizadas por diversos autores, todas ellas coinciden en que la corrupción es calificada como negativa para la estabilidad y crecimiento de cualquier organización.

Teniendo claro lo anterior nos cuestionamos ¿Cómo se manifiesta la corrupción? Es decir ¿Cuáles son las actuaciones o hechos que se podrían calificar como corruptos? Rose-Ackerman y Palifka, citados por Alejandro Monsivais, señalan que: "...las prácticas de corrupción incluyen sobornos, extorsión, intercambio de favores, nepotismo, fraudes contables, conflicto de interés, cleptocracia, entre otros."⁶; asimismo, en la página web oficial de las Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, manifiestan que algunas de las actuaciones que conllevan a la práctica de corrupción, serían:

"...soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas."⁷

Podemos observar como el soborno, extorsión, nepotismo y fraude, son los actos de corrupción más concurridas en las opiniones de ambos autores, que a su vez, también son las más citadas por diversos estudiosos de la materia, lo que nos lleva a razonar que muy probablemente son los actos de corrupción que se desarrollan con mayor frecuencia, o los que son más percibidos por la sociedad, sin ser necesariamente los mayormente consumados; sin embargo, desde nuestra consideración, el tráfico de influencias, el uso indebido de información privilegiada,

⁶ Monsivais-Carrillo, Alejandro, "Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México", *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, Ecuador, Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, septiembre- diciembre 2019, núm. 65, vol. XXIII, 3er cuatrimestre, p. 53.

⁷ Consultado en: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/> el día 02 de julio de 2019.

el intercambio de favores y la compra y venta de decisiones judiciales, son los actos de corrupción menos percibidos y más ocultos.

2. Causas y efectos de la corrupción

La corrupción es un fenómeno social, cultural y jurídico, que a diferencia de los fenómenos naturales, no surge como un acontecimiento inusual, sorprendente y en ocasiones sin una causa científicamente identificada, sino todo lo contrario, se origina como consecuencia de diversos elementos como el económico, político, jurídico y cultural; al respecto, Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, atribuyen el origen de la corrupción desde los factores siguientes: "1) en el poder formal e informal ejercido sin límites democráticos ni jurídicos, 2) en la debilidad o ausencia de instituciones que controlen y sancionen los desvíos de ese poder, y 3) en la ausencia o insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana que le permitan a la sociedad vigilar, controlar y sancionar el poder."⁸

En los tres factores mencionados por los citados autores, se encuentra presente el elemento poder y cómo la ausencia de control, límite y vigilancia del mismo es el que propicia las oportunidades para la comisión de actos de corrupción; sin embargo, no debemos omitir la idea de que, en la mayoría de las ocasiones la corrupción se propicia desde un ámbito jurídico legal, es decir, se aprovecha de ciertas disyuntivas en las normas y leyes, que brindan a los actos de corrupción un valor acreditable; al respecto, Pedro Salazar, Imer Flores y Francisco Ibarra, añaden que:

...la corrupción es un fenómeno que opera contra el derecho. Pero, paradójicamente, los actos de corrupción utilizan al propio derecho y se valen de las instituciones jurídicas vigentes para sacar ventaja de ellas. Desde esta óptica la corrupción es un fenómeno que también se verifica desde el derecho.

Por lo mismo es un fenómeno disruptivo para el "Estado de derecho" de

⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005, p. 227.

maneras muy diversas y complejas: es el abuso del derecho, a través del derecho en detrimento del derecho.⁹

Sin duda alguna, nos encontramos en total acuerdo con los citados autores, puesto que, si bien es cierto, la corrupción se genera desde la coyuntura de la inobservancia o inaplicación de las normas jurídicas, no obstante, esta misma también se concibe a través del derecho y del abuso de poder, haciéndose pasar por actuaciones legales y autorizadas jurídicamente, surgiendo con ello la necesidad de la implantación de controles y vigilancia en todo acto de autoridad.

Por otra parte y considerando lo expuesto al final del apartado anterior, cabe mencionar la frase célebre: todo acto tiene su consecuencia, y en ese sentido, aplica también en lo que respecta a la comisión de actos corruptos, puesto que dichos actos traen consigo consecuencias, mismas que como ya mencionamos anteriormente, son de carácter negativo para el buen desarrollo y crecimiento de una organización, sociedad o Estado; en ese contexto, Daniel Márquez expone algunas de las consecuencias que generan la corrupción:

Las sociedades actuales padecen un gran problema: la corrupción. En el caso de nuestro país, Daniela Barragán y Xanath Lastiri, destacan que su costo económico es variable, porque de acuerdo con la Corporación Financiera Internacional, brazo financiero del Banco Mundial (BM), podría ser equivalente al 9% del Producto Interno Bruto (PIB), en cambio, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) lo ubica entre el 2% y 10% del PIB; para el Banco de México (Banxico) los costos representan el 9% del PIB, lo que equivale a 1 billón 602 mil 986 millones 130 mil pesos, cantidad equivalente al 80% de la recaudación nacional de impuestos. Además, según las autoras, la corrupción impacta negativamente en el desarrollo económico, la creación de empleos, la productividad, e inhibe la inversión, genera desencanto con la democracia, debilita a las instituciones,

⁹ Salazar, Pedro, *et. al.*, Coords., *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Ed. IJ de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 302, 2018, p. 12.

fomenta el clientelismo y daña la credibilidad, disminuye el bienestar social, reduce la eficiencia del gasto, agrava la desigualdad, limita la movilidad y obstaculiza la justicia.¹⁰

La corrupción trae consigo un gran cúmulo de consecuencias, entre ellas y la más frecuente e importante o con mayor afectación, es el atraso en el desarrollo económico de un Estado, propiciando un detrimento en su economía, como lo es el caso de corrupción en nuestro país, que de acuerdo al ejemplo expuesto por el citado autor, el que exista corrupción en México producía hace aproximadamente 7 años, un costo anual de \$1'602,986'130,000.00, cantidad equivalente al 80% del ingreso recaudado por el gobierno en esos años, provocando una afectación económica demasiado alarmante, ya que significa que aproximadamente entre la corrupción generada por particulares y la concebida por la administración pública, por cada \$10.00 pesos de ingresos obtenidos por los organismos gubernamentales recaudadores, es decir, por cada \$10.00 pesos contribuidos por los mexicanos, \$8.00 pesos se desvían en la comisión de actos corruptos, beneficiando a una minoría y perjudicando el bien común de la sociedad en general; aunado a lo anterior, Jaime Vázquez advierte que:

Desde el lado de la inversión, de acuerdo con los niveles alcanzados por el país en los Índices de Opacidad, se estima que por la falta de transparencia, hacer negocios en México -que tiene un puntaje de 44 en el IDO-, demanda un retorno o premio de 5.01 por ciento sobre lo que ofrecen países como Estados Unidos o Australia, países con menores niveles de opacidad. Esto significa que, derivado de la falta de transparencia, el país se ve obligado a ofrecer ventajas fiscales que compensen la opacidad de nuestra economía, so pena de disminuir o expulsar capitales extranjeros.¹¹

Por lo que, a la afectación económica generada por actos de corrupción, debemos agregarle, los recursos económicos no recaudados por nuestro gobierno

¹⁰ Márquez, Daniel, "Reforma constitucional anticorrupción y derecho administrativo sancionatorio", *Derecho constitucional*, México, núm. 191, mayo 2016, p. 2.

¹¹ Vázquez Repizo, Jaime A., "El impacto económico de la corrupción en México", *Pluralidad y consenso*, México, Ed. Senado de la República, vol. 3, núm. 12, p. 29.

sobre el total de las ganancias obtenidas de empresas internacionales asentadas en nuestro país que gozan de ventajas fiscales; de igual forma, esa afectación económica trae consigo otras consecuencias negativas en el desarrollo de nuestra sociedad, las cuales se van desarrollando en cadena, como lo son, la falta de credibilidad por parte de los ciudadanos en las instituciones públicas, provocando un quebranto en la confiabilidad de una verdadera soberanía; por otra parte, Alejandro Monsivais menciona que:

México es uno de esos casos en los que la corrupción no depende exclusivamente de la falta de honestidad de los políticos y servidores públicos ni se soluciona solamente castigando de forma ejemplar a los transgresores. Se trata de un fenómeno “sistémico”, en el sentido de que la apropiación de los bienes públicos con fines particulares ha sido un mecanismo intrínseco de reproducción del sistema político. La duplicidad característica de la corrupción –el amparo en la legalidad existente al tiempo que se la tergiversa o evade– ha sido un elemento facilitador de la operación del sistema político en todos sus planos y niveles. Desde la asignación de partidas presupuestales o el financiamiento de las campañas electorales, hasta la celebración de contratos entre particulares, el pago de impuestos o el acceso a los servicios públicos.¹²

Es muy acertada la opinión del citado autor, cuando se refiere a que en México, la comisión de actos corruptos se desarrolla de una manera sistemática, puesto que, el problema de corrupción en México, tiene albergando bastante tiempo dentro de ella, que se podría decir que la comisión de actos corruptos por los servidores públicos, se realizan de manera común dentro del quehacer diario de los mismos; pero, México no es el único país que tiene una larga historia en temas de corrupción, más bien, la corrupción se ha desarrollado en todas las épocas y sociedades, tal como lo expresan Alfonso Myers y Diana Laura Rouzaud al decir que:

¹² Monsivais Carrillo, Alejandro, *Op. cit.*, p. 56.

Desde siempre, la corrupción ha constituido uno de los más grandes problemas a los que se enfrenta la sociedad. Es un tema de interés nacional e internacional, pues ningún país es ajeno. Se puede encontrar en las normas éticas y religiosas más antiguas y profusamente en la Sagrada Escritura. Ya en la Ley de las XII Tablas se observa una referencia directa a este fenómeno y la muy conocida Lex Acilia Repetundarum ha sido considerada por gran parte de los especialistas como predecesora de todas las normas anticorrupción.¹³

Aun y cuando, la corrupción es un fenómeno que ha existido en todos los tiempos y sociedades, es un tema que ha cobrado una gran relevancia a nivel internacional en los últimos tiempos, toda vez que, ésta misma se ha presentado en varios Estados internacionales en niveles bastante altos, lo cual trae consigo repercusiones económicas, políticas, jurídicas y sociales, tanto a nivel nacional dentro de sus jurisdicciones, como a nivel internacional en las relaciones entre los mismos. Situación que ha tenido como consecuencia, que desde tiempos remotos las sociedades estén buscando la manera de combatir y prevenir la corrupción que impera en sus Estados, expidiendo normatividad que prevenga y sancione dichos actos, así como también creando organismos y sistemas que ayuden a su disminución, escenario en el que nuestro país no es la excepción.

3. Situación actual de la corrupción en México y los mecanismos empleados para su combate

En el año 2013 la Organización Internacional de Transparencia, IT por sus siglas en inglés –*International Transparency*- publicó los resultados de su investigación sobre los países donde sus ciudadanos tienen mayor percepción de corrupción, documento denominado Índice de Percepción de Corrupción, en donde México se encontraba en el lugar 106 de 177 países calificados, donde el lugar

¹³Myers Gallardo, Alfonso y Rouzaud Anaya, Diana Laura, “El Sistema Nacional Anticorrupción”, *Estudios: Filosofía, Historia y Letras*, México, núm. 119, vol. XIV, invierno 2016, p. 137.

número 1 es el país con mayor transparencia y el lugar número 177 es el país con mayor percepción de corrupción.

A raíz de lo anterior, el 25 de mayo de 2015, el entonces Presidente de la República Mexicana Enrique Peña Nieto, emitió el Decreto que reformaba diversos artículos constitucionales, para con ello crear el Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema que fue creado con la finalidad de disminuir los niveles de corrupción en el país, a través de diversos controles establecidos por los organismos miembros de dicho Sistema.

De igual forma el mencionado Decreto, modificaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para transformar al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, agregándole facultades para conocer de faltas administrativas consideradas como graves por parte de los Servidores Públicos y particulares; asimismo, se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se creó la Fiscalía Anticorrupción que conoce de delitos de corrupción y se configuró un Comité Ciudadano Anticorrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción, se integra por un Comité coordinador –el cual se encuentra constituido por 7 integrantes titulares de: el Comité de Participación Ciudadana, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales-, el Comité ciudadano anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización –que desde nuestra perspectiva funge como un subsistema dentro del Sistema rector- y los Sistemas locales anticorrupción.

Cabe señalar, que las reformas anticorrupción del 2015, comenzaron a materializarse a partir del 2016, y cuando hablamos de materializarse, nos referimos a visualizar la formación del Sistema Nacional Anticorrupción, como lo es la

expedición de las leyes y reglamentos en la materia, la formación de los comités y la creación de los nuevos organismos integrantes del mismo; no obstante, es importante advertir que a la fecha, el Sistema Nacional Anticorrupción no se encuentra estructurado ni en operación al cien por ciento; y en ese sentido, nos cuestionamos ¿Qué avance hemos tenido como país en materia de combate a la corrupción desde la creación del Sistema Nacional Anticorrupción?

De acuerdo a los datos proporcionados en la página electrónica del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁴, este mismo a la fecha del informe a diciembre de 2021¹⁵, se encuentra operando en un 99%, toda vez que, todos los Sistemas Locales Anticorrupción cuentan con la integración de sus Comités de Selección y de Participación Ciudadana en un 100%; asimismo, todos poseen un Magistrado en materia anticorrupción en sus respectivos Tribunales de Justicia Administrativa locales, no obstante, con respecto a las Fiscalías Anticorrupción locales, estas se encuentran a nivel nacional con una integración del 94%, puesto que Baja California y Baja California Sur aún no han nombrado un fiscal.

A 7 años de la expedición de las reformas que dieron vida al Sistema Nacional Anticorrupción, este se encuentra integrado y operando en un 99%, pero retomando el cuestionamiento planteado en párrafos anteriores ¿Qué avance hemos tenido como país en materia de combate a la corrupción desde la creación del Sistema Nacional Anticorrupción?

De acuerdo a los datos arrojados por *Transparency International*, en los últimos 7 años, México se ha colocado en los siguientes niveles dentro del Índice de Percepción de Corrupción: En el 2015 nuestro país subió de 103 que se encontraba en el 2013 a la posición 111 de 168¹⁶; en el 2016 aumentó su posición al nivel 126 de 176¹⁷; en el 2017 continuó aumentado hasta llegar al 135 de 180¹⁸;

¹⁴ Consultado en <https://sna.org.mx/como-vamos/> el 20 de octubre de 2021.

¹⁵ Consultado en https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha_INFORME_12_2021.pdf

¹⁶ Consultado en <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/mex> el 13 de marzo de 2021.

¹⁷ Consultado en <https://www.transparency.org/en/cpi/2016/index/mex> el 13 de marzo de 2021.

¹⁸ Consultado en <https://www.transparency.org/en/cpi/2017/index/mex> el 13 de marzo de 2021.

en 2018 subió 3 puntos al posicionarse en el nivel 138 de 180¹⁹; en 2019 tuvo un descenso de 8 puntos y se colocó en el nivel 130 de 180²⁰; en el 2020 México volvió a descender, pero esta vez con 6 puntos ubicándose en el nivel 124 de 180²¹, nivel en el que se mantuvo en el año 2021²², los resultados de la puntuación del presente año 2022, se publicaran a finales del mes de noviembre .

Se considera que el aumento que tuvo nuestro país en el Índice de Percepción de Corrupción del 2013 al 2018 es significativo y preocupante, subir 35 puntos en solo 5 años, aún y con las reformas anticorrupción implantadas en el 2015, nos da a pensar que si bien, por una parte la integración y operación del Sistema Nacional Anticorrupción ha sido lenta –situación que de acuerdo a nuestra experiencia empírica con la realidad que percibimos en nuestro país es cierta- y por otra, la operación del Sistema Nacional Anticorrupción no ha sido ni favorable, ni la esperada.

En otro orden de ideas, es importante aludir que durante ese mismo periodo se encontraba en el poder a nivel federal, un gobierno que se caracterizó en gran medida, por una serie de escándalos de corrupción cometidos durante ese periodo (1 de diciembre de 2012 – 30 de noviembre de 2018), situación que provocó el descontento y desconfianza en la mayoría de los ciudadanos mexicanos, escenario que a su vez, se considera que afectó tanto en los resultados del Índice de Percepción de Corrupción, como en los resultados de las elecciones del 2018.

En otra perspectiva, creemos que la disminución en la posición del Índice de Percepción de Corrupción del nivel 138 al 124 en los últimos 3 años, se debe a la confianza que los ciudadanos depositaron en el gobierno actual (1 de diciembre de 2018 a la fecha), más que en la efectividad de la operación del Sistema Nacional Anticorrupción, puesto que la campaña política del mismo, se concentró en las promesas de la erradicación total de la corrupción en México, no obstante, dentro

¹⁹ Consultado en <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/mex> el 13 de marzo de 2021.

²⁰ Consultado en <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/mex> el 13 de marzo de 2021.

²¹ Consultado en <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mex> el 13 de marzo de 2021.

²² Consultado en <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mex> el 31 de octubre de 2022

de las políticas públicas planteadas en el Plan de Desarrollo Nacional 2019-2024²³ el Sistema Nacional Anticorrupción, no ha tenido una relevancia significativa en los Programas anticorrupción del actual gobierno, y a los ya casi 4 años de gobierno, no se ha logrado mejorar el posicionamiento en el que se estancó.

Por todo lo descrito en el presente apartado, podemos afirmar que la corrupción actualmente en México aún se encuentra en niveles preocupantes, por lo que es necesario que tanto el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional de Transparencia, los Organismos públicos encargados de su combate y las organizaciones civiles y sociales comiencen a operar de manera correcta, para lograr una verdadera disminución de corrupción en el país, por lo tanto, a continuación estudiaremos y analizaremos la operatividad y el impacto que tiene la transparencia y el acceso a la información pública en México para contribuir al combate a la corrupción.

II. EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO MEDIO ANTICORRUPCIÓN

Al hablar de transparencia pública o gubernamental y acceso a la información, nos estamos refiriendo a la obligación que tienen las autoridades públicas y políticas -refiriéndonos a ellos, como todo aquel servidor públicos de cualquiera de los tres Poderes de la Unión o de los tres niveles de gobierno, así como a toda aquella entidad pública centralizada o descentralizada del gobierno que utilice fondos o recursos públicos- de informar y hacer pública toda la información referente al desarrollo de sus funciones y competencias, ya sea publicándolas a través de una página virtual oficial o cuando el ciudadano indague sobre las mismas deseando saber ¿Qué hace? ¿Cómo lo hace? ¿Cuándo lo hace? ¿Con qué recursos lo hace? ¿A quién beneficia lo que hace? La transparencia gubernamental y el acceso a la información pública es uno de los elementos esenciales para el combate a la corrupción, es por ello que en los siguientes apartados la estudiaremos a detalle.

²³ Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019 el 20 de octubre de 2020.

1. Breve reseña del nacimiento de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel internacional y en México

En materia anticorrupción han existido reformas en los últimos años que han dado un plus en la búsqueda de una administración pública clara, transparente, eficaz y eficiente en nuestro gobierno; como lo son, las reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas, mismas que han surgido en nuestro país gracias al nacimiento de legislación internacional en materia de transparencia y rendición de cuentas implementados en otros países y que han sido considerados en México, como un modelo a seguir por ser un elemento esencial dentro de la lucha contra la corrupción en la administración pública; Guadarrama menciona algunos ejemplos claros de dichas legislaciones:

- La primera Ley de Derecho a la Información en Suecia en el año 1766, denominada "Ley de Libertad de la Prensa" y garantizaba, entre otras cosas, la obligación del gobierno de responder a las solicitudes de información de los ciudadanos sin costo alguno.
- El 1º de mayo de 1980, en Holanda, la publicidad del Estado tiene como instrumento normativo la Ley sobre la Publicidad de la Administración, conocida como la WOB. La exposición de sus motivos es clara al definir como objetivos: los ciudadanos tienen en dos sentidos interés en la información: como ciudadanos y como súbditos.
- En Italia, la Ley número 67, del 25 de febrero de 1987, que reforma y adiciona la Ley de Prensa e Imprenta de 1981, contiene un apartado dedicado a la regulación de la publicidad del Estado.
- En Australia la Ley de Libertad de la Información, que fue promulgada en 1982, presenta como premisa principal que a menos excepciones de acceso a la información existan, más confianza tendrán los usuarios de la ley en el ejercicio de su derecho.²⁴

²⁴ Guadarrama Martínez, Rabindranath, *Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, pp. 3-5, consultado en <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>, el 28 de noviembre de 2019.

En este mismo sentido, los primeros esfuerzos por contemplar en nuestra legislación al derecho a la información se dieron según la citada autora: "...en 1996 en la Ley General de Protección y Equilibrio Ecológico, como respuesta a las recomendaciones establecidas en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992."²⁵

Ineludiblemente se tuvo que retomar la experiencia internacional que se estaba aplicando en varios países, extrayendo elementos necesarios que se adecuaron a la idiosincrasia del ámbito nacional; asimismo, se comenzaron a realizar políticas en materia de transparencia, las cuales según Nestor Baragli son entendidas como: "...un conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de la información, que coadyuvan a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas en una organización."²⁶

Por otro lado, a partir de 1996, la corrupción comenzó a ser un tema de alta relevancia a nivel mundial, razón por la cual, la organización de Transparencia Internacional inició en 1997 una investigación sobre las empresas y países con mayor participación en actos de corrupción en el mundo, los resultados obtenidos según Bautista citado por Roberto Ochoa fueron los siguientes:

Las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. Y que, al mismo tiempo, los funcionarios públicos de países como Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam, están entre los más dispuestos a aceptar los sobornos de las empresas privadas.²⁷

Derivado de lo anterior, varios países comenzaron a tener interés en crear soluciones para los problemas de corrupción, que día a día se encontraba en

²⁵ *Ibidem*, p. 8.

²⁶ Baragli, Nestor, "Políticas públicas de transparencia", *Derecho comparado de la Información*, México, UNAM, número 5, enero-junio, 2005, p. 22.

²⁷ Reta Martínez, Carlos, "Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa", en Salazar, Pedro, et. al., (Coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Ed. IJ de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 302, 2018, p. 80.

incremento, lo que conllevó a que estos mismos se unieran para crear mecanismos que ayuden a prevenir y combatir la corrupción, a lo que Carlos Reta apunta: “En el orden internacional conviene recordar dos instrumentos fundamentales: la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Ambos documentos suscritos y ratificados por México”.²⁸

En ese sentido, es relevante hacer referencia a la creación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por medio de la Organización de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 2005; organización internacional en la cual: “...la comunidad internacional manifestó el interés en delinear un acuerdo verdaderamente global y capaz de prevenir y combatir la corrupción en todas sus formas.”²⁹, plasmando como objetivos principales los siguientes:

- Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.
- Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.³⁰

Como se afirmó en párrafos anteriores, México firmó y ratificó su participación en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, pero no solo eso, sino que también colaboró en la negociación de la fundación de dicha Convención, misma que se creó ante la necesidad de contar con un instrumento jurídico que tuviera una aplicación general para todos los países miembros, y fue así como según Guillermo A: Hernández: “El 4 de diciembre de 2000, la Asamblea General

²⁸ Ochoa Romero, Roberto A., “Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución” en Salazar, Pedro, et. al., (Coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Ed. III de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 302, 2018, pp. 207 y 208.

²⁹ Consultado en: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/convencao.html> el día 02 de septiembre de 2019.

³⁰ Consultado en <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/convencciones/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corruptcion-onu.html> el 06 de octubre de 2019.

de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la resolución 55/61 (...) Dicha resolución estableció un comité especial que elaboraría el proyecto de Convención en el que México participó.³¹, y a su vez, en la que nuestro país fue el Estado anfitrión al desarrollarse en la ciudad de Mérida, Yucatán.

La participación del Estado mexicano en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, fue un reflejo de las intenciones por parte del Estado mexicano por combatir las prácticas corruptas en el país; por otra parte, si bien es cierto, México tiene historia en temas de corrupción, desde la expedición de las constituciones de 1824 y 1857 en materia de rendición de cuentas y de responsabilidades de los servidores públicos, sin embargo, en materia de transparencia gubernamental no se puede decir lo mismo, toda vez que son temas relativamente nuevos para el país.

En ese sentido, Marybel Martínez indica que: "...el diseño de la transparencia se forma con dependencias públicas más sensibles a la opinión de los ciudadanos. Dicho en otras palabras, la transparencia se encuentra en cada organización pública que genere el fácil acceso a la información, y justifica su acción en la toma de decisiones públicas.³²

A raíz de los resultados sobre la posición de México con respecto a otros países, sobre la percepción y prácticas corruptas, así como su participación en la citada Convención, el Estado mexicano comenzó a tomar cartas en el asunto e inició políticas nacionales de transparencia, las cuales a su vez, promovieron la apertura del gobierno mexicano hacia la transparencia con los ciudadanos, sobre los actos realizados por las instituciones gubernamentales y la permisibilidad del acceso a la información gubernamental e institucional; sin embargo, Marybel Martínez menciona que ese cambio radical se visualizó cuando:

³¹ Hernández Salmerón, Guillermo A. "México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 78, Jul-Oct, 2006, p. 125.

³² Martínez Robledo, Marybel, "Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución", *Revista El Cotidiano*, núm. 187, septiembre-octubre, 2014, t. 30, p. 205.

...el 30 de abril del 2002 el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, la cual entró en vigor el 12 de junio del mismo año. La ley estableció como principio rector la obligación que tienen los órganos del Estado de poner a la disposición de los ciudadanos información para su cabal comprensión de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados de las instituciones públicas.³³

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información de 2002, fue el primer instrumento legislativo, que obligó a las instituciones de carácter federal a transparentar y poner al acceso de la ciudadanía la información de los actos que realizan cada uno de ellos, dicho de otra manera, por una parte se exigió publicar en las páginas web oficiales de cada una de ellos, información relevante que evidencie el quehacer de dichas instituciones, poniendo dicha información al alcance de la ciudadanía; asimismo, dicha Ley también ordenaba la atención de las solicitudes de información, esto para contestar preguntas más detalladas o específicas que la ciudadanía tuviese respecto a algún asunto propiamente de cada una de ellas; en esa misma tesitura, Ricardo Uvalle señala que:

No menos importante es la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información el 12 de junio de 2003 (DOF, 2003), como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, ya que con respecto a sus funciones, es otra forma de entender los controles que se establecen a los órganos burocráticos de evaluar la información que produce, registra y sistematiza sobre el tema de las políticas públicas que son, a la vez, información sobre diversos asuntos de la vida colectiva.³⁴

Con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, se institucionalizó la transparencia y el acceso a la información pública en el país, esta herramienta fue fundamental para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de

³³ *Ibidem*, p. 204.

³⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, "Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México", *Estudios Políticos*, Ed. IJ UNAM, núm. 38, mayo-agosto 2016, novena época, p. 47.

transparencia, y acceso a la información por parte de las instituciones gubernamentales.

No obstante, tres años más tarde, comienzan a existir iniciativas y movimientos en el Congreso de la Unión, con la finalidad de homologar a nivel nacional los criterios de la Ley Federal en materia de transparencia y acceso a la información pública, a lo que Pina Libien exterioriza: “La Iniciativa Chihuahua –como coloquialmente se le llamó– propuso reformar el Artículo 6º constitucional para ampliar los alcances del derecho a la información en todos los niveles de gobierno y los partidos políticos.”³⁵; situación que conllevó a que en años subsecuentes, cada una de las entidades federativas, cuente con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información local, esto con la finalidad de que las dependencias y entidades locales, comenzaran a tener prácticas de un gobierno abierto y transparente; asimismo, con respecto a la referida reforma al artículo 6º constitucional, Raúl Pina Libien, argumenta que:

Esta reforma, además de establecer el Derecho de acceso a la Información y fortalecer el vínculo entre sociedad y gobierno, entre ciudadano y servidor público, estableció las bases mínimas sobre las cuales se cimientan los principios sobre los que descansaría la transparencia y la rendición de cuentas, y se otorgaban a la sociedad mexicana diversas opciones informativas para lograr la democratización de la información pública.³⁶

En ese contexto, la reforma al artículo 6º constitucional del 20 de julio de 2007, no solo homologaba las disposiciones de transparencia y acceso a la información entre la federación y las entidades federativas, sino que a su vez, otorgó la garantía del acceso a la información gubernamental.

Del texto a la reforma realizada al artículo 6 constitucional, se destacan los datos relevantes siguientes: En primer lugar, hace referencia a la obligatoriedad de

³⁵ Piña-Libien, Hiram Raúl. “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre, 2017, p.11.

³⁶ *Ibidem*, p. 12.

cumplir con dicho precepto, tanto por parte de autoridades federales, como autoridades locales y municipales -homologando las disposición a nivel nacional-; asimismo, hace alusión a la protección de datos personales y señala que toda persona tiene acceso gratuito a la información pública -es importante el cuidado que las autoridades legislativas tuvieron en este aspecto, toda vez que, por una parte establecen el derecho a la información y por otro previenen la publicación de datos personales de autoridades y terceros, que puedan causar una violación a los principios y garantías de ciertas personas-.

Por otro lado, otros aspectos distinguidos son, el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión, así como, la obligatoriedad por parte de las autoridades de publicar la información que revele la gestión que realizan y a su vez, se dispone que la inobservancia de las disposiciones de dicho artículo serán sancionadas – estos últimos, instauran por una parte, el qué y cómo publicar, y a su vez indica las consecuencias en caso de no apegarse a lo dispuesto en la Ley-.

En esta misma secuencia de ideas, otra reforma importante fue la del 7 de febrero de 2014, mediante la cual se sentaron las bases para crear el Sistema Nacional de Transparencia, misma que tuvo por objeto el garantizar de forma homogénea el derecho de acceso a la información en todo el país, tal como lo menciona la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

La intención de la reforma constitucional fue la de fortalecer las atribuciones del organismo federal garante del derecho de acceso a la información y protección a los datos personales en aras de generar un sistema de coordinación entre la Entidades Federativas y la Federación para lograr los mismos estándares de transparencia y acceso a la información en el país.³⁷

³⁷ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consultado en http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf, el 29 de noviembre de 2018.

La cual tuvo un impacto directo con los temas de fiscalización y rendición de cuentas, a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ésta última reforma constitucional en materia de transparencia contribuyó al desarrollo del ejercicio del acceso a la información pública por parte de los particulares; ahora bien, en lo que respecta al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) con la reforma de 2007, Alfonso Myers y Diana Laura Rouzaud, mencionan que:

...su tarea principal no era acabar con la corrupción de un tajo, eso es imposible, sino poner en la cabeza de todos los mexicanos la importancia de la transparencia y del derecho a la información. Como prueba de ello, ya en la praxis jurídica, dio un gran paso en 2007 al impulsar y proponer al Congreso de la Unión la modificación del artículo 6° de la Constitución, para cumplir con una regla básica de convivencia de cualquier democracia, con el objetivo de cambiar drásticamente la política nacional.³⁸

Analizando la opinión de los citados autores, podemos expresar que esta misma es muy acertada, puesto que, si bien sabemos, de acuerdo a lo estudiado y analizando en el presente trabajo, la corrupción en México es un tema muy antiguo, tomando en cuenta a su vez, los estudios realizados por organizaciones internacionales, la problemática de corrupción en el país es alarmante, las prácticas de la misma están bastante arraigadas en el sistema burocrático de las instituciones gubernamentales, por lo que, con todo ello, es indiscutible que la corrupción en México no desaparecerá de la noche a la mañana, sin embargo, las acciones tomadas por el gobierno mexicano en materia de combate a la corrupción en los últimos años, ha significado en un avance importante, un poco lento a nuestro criterio, pero con avances más distinguidos en los últimos años.

Por último, es relevante señalar que, los puntos de vista sobre los antecedentes de la transparencia en México son diversos; la mayoría de los estudios sobre transparencia analizados desde el enfoque de la administración

³⁸ Myers Gallardo, Alfonso y Rouzaud Anaya, Diana Laura, *Op. cit.*, p. 155.

pública, coinciden en señalar que la corrupción es la causa principal por la que no se ha llevado a cabo una modernización integral del aparato burocrático.

2. Legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública

En ese sentido, tal y como se mencionó en el apartado anterior, en México el cambio de un gobierno cerrado y obscuro a un gobierno más abierto y transparente con los ciudadanos, con respecto al quehacer del mismo, se dio a partir de la reforma al artículo 6 Constitucional, el cual ordenó la creación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, en el año 2002, Ley que estableció por una parte, la implementación de la política de un gobierno transparente a nivel federal y por otra parte, la creación de un órgano garante del cumplimiento de la misma.

Al día de hoy el artículo 6 Constitucional, sigue siendo el ordenamiento supremo que otorga el derecho al acceso a la información pública a todo ciudadano mexicano, ya que establece que 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; de igual forma, indica que el Estado garantizará el derecho de acceso a la información pública, ordenando a su vez, que toda la 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.

Asimismo, el artículo 6to constitucional señala que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, y con respecto a 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.

En esa tesitura se expidió la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, la cual fue sustituida por la actual Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente a partir del 4 de mayo del 2015, Ley que actualmente regula la forma en que el Estado garantizará el derecho al acceso a la información pública a todo ciudadano.

Es por eso que de acuerdo a lo establecido en su artículo 2°, la citada Ley General tiene como objetivos principales, distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información; es decir, esta Ley contiene las bases mínimas que deberán tener tanto la Ley Federal, como las Leyes homólogas en las Entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información, estableciendo los procedimientos a seguir para llevar a cabo en el ejercicio del derecho de acceso a la información, regulando a su vez, los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes; asimismo, uno de los objetivos fundamentales de la referida Ley General es la de regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

3. Sujetos obligados y organismos garantes del cumplimiento de la transparencia y el derecho al acceso a la información -Instituto Nacional de Acceso a la Información y Sistema Nacional de Transparencia-

De acuerdo al artículo 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y

Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

En esa tesitura, por mandato a lo establecido en el artículo 6° constitucional, los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, asimismo, deberán publicar a través de los medios electrónicos disponibles, información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos utilizados por ellos, así como los indicadores de cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos, esto a manera de rendir cuentas sobre sus actuaciones.

Que la estipulación de la obligación de los organismos públicos a transparentar sus acciones y a permitir el acceso a la información pública a los ciudadanos, se encuentre consagrada en la Ley Suprema de nuestro país, debería brindar una seguridad de garantía en el cumplimiento óptimo del mismo; sin embargo, de acuerdo a la experiencia de la cultura, educación y usos y costumbres del modo de operar por parte del aparato gubernamental mexicano, sabemos que el simple hecho de que una norma establezca ciertas obligaciones, no garantiza un cumplimiento certero del mismo.

Por lo anterior, es que la propia Constitución política mexicana, en el multicitado artículo 6°, hace referencia a la existencia de un organismo garante del cumplimiento de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública, señalando que, por lo que hace a la Federación, contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, el cual será el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

De igual forma, el citado precepto constitucional señala que, dicho organismo garante contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica y de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto

y determinar su organización interna; por lo que, derivado de este mandato constitucional fue que se creó el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública –INAI-.

Como ya se indicó en apartados anteriores, inicialmente el organismo garante del cumplimiento de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública, se le denominó Instituto Federal de Acceso a la Información Pública –IFAI- toda vez que su competencia era únicamente en el ámbito federal, es decir, solo tenía competencia sobre temas de transparencia y acceso a la información pública de organismos públicos federales, puesto que la Ley que existía en la materia, también era de competencia únicamente federal.

No obstante, a partir de las reformas constitucionales del 2015 y 2016, existe tanto una Ley General como una Ley Federal y Leyes locales en la materia de transparencia y acceso a la información; donde la primera contiene de manera general las bases mínimas que deberán tomar tanto la Ley Federal como la Leyes locales.

En ese sentido es que existen diversos organismos garantes del cumplimiento de la transparencia y el derecho al acceso a la información, siendo estos el actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales –INAI- regulado por la Ley General y la Ley Federal en la materia; y los organismos locales homólogos, regulados por la Ley General como por sus leyes locales en la materia.

De lo anterior, cabe señalar que de conformidad a lo establecido en el multicitado artículo 6° constitucional, el INAI tiene competencia para conocer de 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 o realice actos de autoridad en el ámbito federal.

De igual forma, el INAI conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, y podrá conocer de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Actualmente y por mandato constitucional, el INAI se integra por siete comisionados, los cuales son nombrados por la Cámara de Senadores, previa a una consulta ciudadana, los cuales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, mismos que durarán en su encargo siete años; de igual forma, los comisionados del INAI, deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones de la I a la VI del artículo 95 de la Constitución, los cuales establecen los requisitos que deberán tener los aspirantes a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de igual forma los comisionados, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

En ese mismo orden de ideas, es importante destacar que el artículo 6° constitucional establece que, el organismo garante federal tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

4. Vías y procedimientos para el acceso a la información pública

Para ejercer el derecho de acceso a la información pública en México, las personas tienen dos vías, la primera de ellas es accediendo a las páginas electrónicas de cada una de las dependencias, entidades y organismos públicos centralizados, descentralizados y autónomos de los tres poderes de la unión y de los tres niveles de gobierno, quienes están obligados a hacer pública su información y datos sobre su organización, leyes que los regulan, sus finanzas y su quehacer gubernamental.

Y la segunda, es por medio de una solicitud de acceso a la información, ya sea presentándose directamente ante la unidad de transparencia de la entidad pública de la que se desea obtener información, -obviamente información que probablemente no se logró localizar en sus páginas web, ya sea porque no consiguieron ubicarla o porque el ente público obligado no lo publicó- o accediendo directamente a la Plataforma Nacional de Transparencia, donde podrán realizar sus solicitudes de acceso a la información de manera virtual.

Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo para notificar al sujeto interesado la respuesta a la solicitud de acceso a la información, de 20 días hábiles para los casos de competencia federal de acuerdo a lo establecido en el artículo 135 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y para el caso del Estado de Sinaloa, de 10 días hábiles según lo establecido en el artículo 136 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

De conformidad a lo expresado en el apartado anterior, nos podríamos cuestionar, y si el sujeto obligado omite el cumplimiento de su deber de atender y dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información realizadas por los sujetos interesados ¿qué recursos tienen los interesados para hacer valer su derecho de acceso a la información?

Al respecto, de acuerdo a lo señalado en el artículo 147 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública –para la solicitudes de información de competencia Nacional- y en el artículo 170 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa –para los solicitudes de competencia de dicha Entidad Federativa-, el solicitante podrá interponer, de manera directa o por medios electrónicos, el recurso de revisión ante la Comisión Nacional, sus Delegaciones o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud –las dos últimas únicamente de competencia local-, dentro de los quince días siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para su notificación, sin que la haya obtenido.

Asimismo, en caso de que el sujeto obligado haya atendido la solicitud de acceso a la información, pero la respuesta a la misma se encuentra confusa, incompleta o no corresponde a lo solicitado, así como respuestas sobre inexistencia de la información solicitada o incompetencia para la atención de la misma, el sujeto interesado podrá interponer el recurso de revisión ante las autoridades y plazos señalados en el párrafo anterior.

El INAI ejerce sus atribuciones para conocer del recurso de revisión, a través de su Pleno, siendo este su órgano máximo de dirección, mismo que como ya se mencionó en párrafos anteriores, se integra por siete Comisionadas y Comisionados designados por el Senado de la República, entre sus facultades destacan las siguientes: "...Resolver (confirmando, revocando o modificando), mediante votación, los recursos de revisión que las personas interpongan en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales; proponer sanciones a quienes no cumplan con sus resoluciones..."³⁹.

Las resoluciones de los recursos de revisión sobre los que conocerá el Pleno del INAI⁴⁰, pueden tener diversos sentidos, tales como, el desechamiento, cuando un asunto no tiene sustento suficiente para continuar su análisis, por ser extemporáneo o por no actualizar alguno de los supuestos previstos en la ley para su procedencia; sobreseimiento, cuando las causas que dieron origen al asunto dejan de existir o si el recurrente se desiste; confirmación, cuando se considera que la respuesta del sujeto obligado es la correcta; modificación, cuando se instruye al sujeto obligado a ajustar su respuesta; revocación, cuando considera que el recurrente tiene la razón.

Es importante hacer relevancia al hecho de que además de la legislación general, federal y local en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como de los órganos garantes del cumplimiento del mismo, como herramientas o medios indispensables para garantizar el ejercicio de un gobierno abierto y transparente, en México se creó el Sistema Nacional de Transparencia, a

³⁹ Consultado en https://home.inai.org.mx/?page_id=1636 el 22 de noviembre de 2020.

⁴⁰ *Ídem*.

través del Decreto por el que se reformaron diversos artículos constitucionales en materia de transparencia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de febrero de 2014, en el cual se sentaron las bases para la creación del mismo.

De conformidad a lo referido la página web del Sistema Nacional de Transparencia⁴¹, este Sistema es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable. Asimismo, dicho Sistema Nacional es el espacio para construir una política pública integral, ordenada y articulada, con una visión nacional, con objeto de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica de estos dos derechos en todo el territorio nacional⁴².

Por otra parte, en relación a lo establecido en el artículo 30 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Sistema Nacional de Transparencia se encuentra integrado por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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.

En definitiva y en concordancia con lo manifestado en el presente apartado y subapartados, podemos decir que México cuenta con una legislación, aparato institucional y organización en materia de transparencia y acceso a la información pública que no solo cumple con los estándares básicos requeridos para garantizar la transparencia gubernamental y el derecho al acceso a la información pública a toda aquella persona interesada, sino que a su vez, se encuentra por encima de los

⁴¹ Consultado en <https://www.infocdmx.org.mx/index.php/transparencia-en-m%C3%A9xico/sistema-nacional-de-transparencia.html> el 22 de noviembre de 2020.

⁴² Consultado en <http://www.snt.org.mx/> el 09 de mayo de 2021.

modelos establecidos en otros países tanto de Latinoamérica como de algunos países europeos, temática que se abordará en capítulos posteriores.

En ese sentido, en relación a la afirmación anterior, si México cuenta con las herramientas básicas necesarios para que un Estado se determine como un país con una política de transparencia y gobierno abierto realmente efectiva y que sea vea reflejada en su realidad operativa y en la perspectiva de sus ciudadanos ¿por qué México sigue apareciendo en los índices publicados por Transparencia Internacional, como uno de los países con mayor percepción de corrupción no solo en Latinoamérica sino a nivel mundial? ¿Acaso todas las herramientas legislativas e Institucionales implementadas no son verdaderamente efectivas ni eficaces? ¿Cuáles son los aciertos y desaciertos de las políticas públicas, herramientas, medios y mecanismos utilizados en materia de transparencia en los últimos años? A continuación, en el siguiente apartado, abordaremos estos cuestionamientos realizados.

5. El impacto de la implementación de la transparencia en México en los último 20 años: aciertos y desaciertos

Es bien conocido por todos los mexicanos, que en nuestro país predominó en el poder durante más de 70 años el Partido Revolucionario Institucional, tanto en la presidencia nacional, como en la mayoría parlamentaria del Congreso de la Unión y de los Congresos locales, situación que colocaba a México como un Estado centralista y absolutista, aunque constitucionalmente se denominara un Estado democrático y sobre todo soberano, que si bien recordamos, la palabra soberanía significa que el poder radica en el pueblo.

No obstante, hemos de recordar a su vez, que en las elecciones del año 2000, por primera vez en más de 70 años, el poder ejecutivo federal no estuvo a cargo del Partido Revolucionario Institucional, si no a cargo del Partido Acción Nacional; asimismo, los cargos públicos tanto para senadores como para diputados federales y locales se colocaron en aspirantes de diferentes partidos políticos, dejando atrás la mayoría parlamentaria con la que contaba el Partido Revolucionario Institucional,

existiendo por primera vez en nuestro país, pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión.

Es así como en el 2002, se expide la primer ley en la materia de transparencia y acceso a la información pública, proporcionando una ley reglamentaria al artículo 6º constitucional, para el cumplimiento del mismo, aun y cuando desde la reforma constitucional de 1977 ha establecido que el Estado es quien garantizará el derecho a la información pública, no existía una ley en la materia y mucho menos instituciones que garantizaran el cumplimiento del mismo; al respecto, López Ayllón y Merino, citados por Alejandro Monsivais-Carrillo, mencionan que:

La democratización activó la operación de los pesos y contrapesos previstos en la Constitución, permitiendo que el pluralismo partidista, el Congreso, la Suprema Corte y el propio federalismo se convirtieran en protagonistas en la definición e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, pronto resultó evidente que no existía un marco institucional apropiado para que los poderes públicos pudieran actuar de manera coordinada y eficiente, rindiendo cuentas de forma legal y democrática.⁴³

Fue así como a partir de la alternancia que ha existido tanto en el Poder Ejecutivo como en el Congreso Unión desde el año 2000, se han aprobado reformas constitucionales, y se han expedido leyes reglamentarias conducentes a promover la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública, trayendo consigo la creación de un organismo garante del cumplimiento de la transparencia gubernamental y el derecho al acceso a la información pública, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública –IFAI- con competencia únicamente federal.

No obstante, a casi 20 años de la publicación de la primer ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y de la creación del IFAI, no se ha logrado erradicar la corrupción en México, es más, ni siquiera ha logrado bajar los índices de percepción de corrupción, entonces nos cuestionamos ¿qué beneficios

⁴³ Monsivais Carrillo, Alejandro, *Op. cit.*, pp. 57-58.

a traído consigo la reforma constitucional del artículo 6º, la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2002 y las actuales leyes en la materia, así como la creación del IFAI?

A nuestra consideración, las herramientas y medios instaurados para lograr un gobierno transparente en busca de disminuir la corrupción en nuestro país, si han logrado beneficios y avances en la materia, pero aun así, no se ha obtenido un grado de resultados esperado, si bien es cierto, no solo con la expedición de una ley y la creación de un instituto, se dé por combatida la corrupción, pero si ha aportado un gran paso en el camino a los resultados esperados, tal como lo señalan Alfonso Myers y Diana Laura Rouzaud, al decir que: “En el Instituto Federal de Acceso a la Información (ifai) su tarea principal no era acabar con la corrupción de un tajo, eso es imposible, sino poner en la cabeza de todos los mexicanos la importancia de la transparencia y del derecho a la información.”⁴⁴

Por otra parte, pero continuando con este mismo orden de ideas, es relevante resaltar la importancia que han tenido las tecnologías de la información y la comunicación en el buen y oportuno desarrollo de las funciones que desarrollaba el antes IFAI y que desvuelve el ahora INAI, puesto que, tal como lo dijo Juan Guillermo Abarca: “En los albores del siglo XXI, una Administración al servicio de los ciudadanos debe proponerse la utilización de herramientas propias de la era de la información para la concreción de sus fines, en pos del desarrollo y bienestar de las personas.”⁴⁵, a lo que creemos, es muy acertado el comentario del citado autor, puesto que en los últimos 20 años la tecnología a dando un crecimiento acelerado con respecto a las tecnologías de información y comunicación.

Actualmente nos encontramos en la era de la digitalización, la cual ha traído como consecuencia que la información concentrada en documentos en físico disminuya, aumentado su digitalización, información que se ha resguardado y compartido a través de lo que hoy denominamos comunicación virtual, desplazando

⁴⁴ Myers Gallardo, Alfonso y Rouzaud Anaya, Diana Laura, *Op. cit.*, p. 155.

⁴⁵ Abarca Montero, Juan Guillermo, “¿Preparados para el E-government? Consideraciones en torno al procedimiento administrativo electrónico”, *Ars Boni Et Aequi*, Chile, Vol. 9, Número 2, Año 2013, p. 173.

poco a poco a la documentación en físico y acotando a su vez, los tiempos en los que fluye la información entre emisor y receptor.

Las tecnologías de información y comunicación han influido a su vez en la administración pública, así como en la transparencia y el acceso a la información; a lo que Juan Guillermo Abarca infiere: “Junto al principio de legalidad, de responsabilidad administrativa, de transparencia y de protección a los derechos fundamentales, en la última década han surgido temáticas interesantes dentro de la disciplina respecto a la forma en que se desenvuelve la Administración Pública en la llamada sociedad de la información.”⁴⁶.

En referencia a lo anterior, la actividad de transparencia y acceso a la información pública en México, se ha desarrollado mayormente a través de las tecnologías de la información y comunicación, puesto que, tanto la información pública que los sujetos obligados publican, como las solicitudes de acceso a la información, se realizan en un 90% a través de éstas referidas tecnologías; es decir, las tecnologías de información y comunicación han propiciado que la transparencia y el acceso a la información, se cumplan de manera más oportuna, eficaz y eficiente; toda vez que el tener la información en archivos digitales, propicia que los sujetos obligados localicen, categoricen y ordenen su información de manera más eficaz y eficiente, así mismo, ayuda a que los sujetos interesados accedan de manera más oportuna a los mismos.

- Aciertos y desaciertos

De conformidad a lo expuesto en los párrafos anteriores, se puede inferir que, si bien es cierto en los últimos 20 años -con respecto a casi 200 años de un gobierno centralista, absolutista, opaco y sin contrapesos- en México se ha tenido como acierto, los avances significativos en materia de gobierno abierto y transparente, toda vez que se obtuvo constitucionalmente la garantía de acceso a la información pública, se crearon Leyes en la materia y se institucionalizó la garantía de cumplimiento del mismo; tal como lo señala Marybel Martínez: “El acceso a la

⁴⁶ *Ídem*.

Información, la transparencia y la rendición de cuentas en 37 años han tenido avances significativos desde el punto de vista legislativo e institucional; sin embargo, no se han tenido los resultados deseados, ya que la exigencia de responsabilidades no ha evolucionado a la par de estas herramientas democráticas.”⁴⁷.

Nos encontramos en acuerdo con Marybel Martínez, no obstante, consideramos que la exigencia de responsabilidades en temas de transparencia y gobierno abierto, en cierto modo son indispensables, sin embargo, no son el único elemento necesario para lograr un gobierno más transparente y abierto, ni para combatir de lleno la corrupción; por lo que, por una parte somos conscientes que dichas herramientas no han sido suficientes para combatir la corrupción, empero a ello, creemos que las herramientas implantadas hasta el día de hoy, pueden servir como base para un verdadero combate a la corrupción, siempre y cuando nos enfoquemos en los puntos débiles, desaciertos y áreas de oportunidad que hay que atender, tales como la impunidad y la falta de conocimiento, de interés y de participación por parte de los ciudadanos de aprovechar las herramientas con las que contamos hasta el día de hoy.

6. Afectación de la impunidad en los resultados efectivos del ejercicio de la transparencia, posibles soluciones y la importancia de la participación ciudadana

Como ya se ha reiterado anteriormente, los entes públicos se encuentran obligados a transparentar e informar a los ciudadanos su quehacer gubernamental, así como publicar información relacionada con sus estatutos, legislación que los regula, su organización, visión, misión, objetivos, presupuestos, gastos públicos y sobre todo sus indicadores de cumplimiento.

Por lo que, la mayoría de los sujetos obligados creen que por estar publicado de manera periódica cierta información relacionada con sus funciones, ya son entes públicos transparentes, siendo que en la mayoría de los casos, solo publican la

⁴⁷ Martínez Robledo, Marybel, *Op. cit.*, p. 203.

información mínima indispensable y requerida para el cumplimiento ordenado en la ley, ocultando a su vez, información relevante y en ciertos casos brindando información no fidedigna en las solicitudes de acceso a la información; no obstante, para considerarse un organismo público verdaderamente transparente se necesita más que eso, es preciso que los sujetos obligados, informen de manera clara y concisa toda la información referente a su desempeño y el manejo de los recursos públicos a su cargo, y aunado a ello, deben fomentar la participación ciudadana en temas de transparencia gubernamental.

Por otra parte, con respecto a los legisladores responsables de garantizar el cumplimiento de la garantía establecida en el artículo 6º constitucional, consideran que al elaborar una ley, crear un organismo garante y una plataforma digital nacional ya cumplieron con su obligación de garantizar la transparencia y un gobierno abierto, teniendo por atendido lo referente al combate a la corrupción, sin embargo, hay mucho más por hacer para cumplir con dicho precepto constitucional; en ese mismo sentido, acerca de los discursos y promesas que realizan nuestros representantes políticos con respecto a lo que realmente significa brindar transparencia y rendición de cuentas, Francisco Delgado opina:

...se trata de un discurso tramposo, y que es realizado de forma consciente, en el que lo que menos importa es la verdad. En última instancia, da igual si existe transparencia o no, lo importante es hacer ver que se sienta como una cualidad propia. El problema es que esta postransparencia no deja ser una estrategia propagandística y manipuladora de una realidad que no supera que se abra la caja sin que aparezca un gato muerto dentro de ella.⁴⁸

Lo expresado anteriormente por Francisco Delgado, es la apreciación de la real situación del ejercicio de la transparencia en México, el cual se encuentra muy lejos de las teorías del deber ser la misma; es decir, es la manifestación de la impunidad entrando por la puerta grande una y otra vez en nuestro país, figurando

⁴⁸ Delgado Morales, Francisco, "La transparencia de Shrödinger", *Ret Revista Española de la Transparencia*, España, núm. 3, segundo semestre, 2016, p. 4.

que al existir pluralismo de partidos políticos en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el centralismo, el gobierno obscuro y la impunidad son cosas del pasado; no obstante, lo único que se percibe es que, no importa que partido político tenga el poder, la corrupción sigue existiendo por la cultura de la impunidad, propiciando consigo la falta de interés por parte de los ciudadanos, entonces ¿de qué sirve involucrarse en la inspección del quehacer de los representantes públicos y políticos, si de todas formas no habrá una consecuencia para los responsables?

La falta de progreso en México es propiciado principalmente por la corrupción y la impunidad, situación sobre la que Arturo Gonzales manifiesta lo siguiente: “La legitimidad de un Estado proviene no sólo de aplicar la Ley, sino precisamente de cumplirla”⁴⁹, asimismo, hace referencia al principio de derecho que señala que Ley sin pena no es Ley; entonces ¿qué se entiende por impunidad?

Miguel Carbonell señala que la impunidad se realiza cuando: “...los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa.”⁵⁰, asimismo, Javier Dondé argumenta que se entiende por impunidad a “...la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos.”⁵¹; por otra parte, Leonardo Núñez y Rosa Castañeda, hacen mención a la definición que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones realizó sobre la impunidad, siendo esta la siguiente: “...impunidad es el nombre que se da a la ausencia de responsabilidad penal o civil de los autores de las violaciones.”⁵²

⁴⁹ González de Aragón, Arturo, “Fiscalización superior, corrupción e impunidad”, en Esquivel, Gerardo, *et. al.* (Coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. IJ UNAM, t. II, 2017, p. 206.

⁵⁰ Carbonell, Miguel, “Corrupción judicial e impunidad: el caso de México”, en Méndez-Silva, Ricardo, (Coord.), *Lo Que Todos Sabemos Sobre La Corrupción Y Algo Más*, México, Ed. IJ UNAM, 2010, p. 1.

⁵¹ Dondé Matute, Javier, “El concepto de impunidad: Leyes de amnistía y otras formas estudiadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Elsner, Gisela, *et. al.*, (coords.), *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, España, Ed. Konrad-Adenauer Stiftung, Fundación Konrad Adenauer. Oficina Madrid, Vol. 1, 2010, p. 265.

⁵² Núñez, Leonardo y Castañeda, Rosa, consultado en <https://contralacorrupcion.mx/para-los-amigos-justicia-y-gracia-para-los-enemigos-la-ley-a-secas/> el 05 de mayo de 2021.

De las definiciones consultadas anteriormente, se rescatan como palabras claves o reiteradas entre los autores referidos, las siguientes: falta de responsabilidad o responsabilidad no sancionada. Es por eso que tal como lo indica Katia Guzmán: "...la impunidad o falta de castigo se identifica como la principal causa de corrupción en México..."⁵³, asimismo, revela que: "...la impunidad en actos de corrupción está presente en 92% de los casos."⁵⁴, de igual forma, de acuerdo a los datos arrojados por la encuesta realizada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), así como el Periódico Reforma, donde Leonor Ortiz⁵⁵, muestra que los ciudadanos en México, identifican una estrecha relación entre corrupción e impunidad, señalando a su vez que el 39% de las personas encuestadas consideraron que la impunidad es la principal causa de la corrupción en México. De igual manera, el 45% de los consultados creen que actualmente los actos de corrupción no se castigan nunca o casi nunca y 41.5%, sólo algunas veces.

Las aseveraciones realizadas anteriormente, reflejan por una parte que entre la corrupción y la impunidad existe una relación muy estrecha, y por otra que la gran mayoría de los mexicanos concibe que en México no se sanciona a los responsables de la comisión de un delito. Del mismo modo, Katia Guzmán afirma que: "La impunidad por actos de corrupción es la regla. Las leyes no se cumplen. Las corporaciones de seguridad pública y procuración de justicia tienen muy mala reputación por corrupción."⁵⁶

Por lo anterior, consideramos que entre corrupción e impunidad existe un círculo vicioso, puesto que los actos de corrupción no se castigan por la presencia de la impunidad, misma que se facilita gracias a la corrupción; a razón de lo anterior, nos cuestionamos ¿Cuál debe atacarse primero, la corrupción o la impunidad? ¿Cuál es la causalidad entre ellas y cuáles son sus posibles soluciones?

⁵³ Guzmán, Katia, consultado en <https://contralacorrupcion.mx/la-desconfianza-en-el-guardian/> el 05 de mayo de 2021.

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ Ortiz Monasterio, Leonor, *et. al.*, consultado en <https://contralacorrupcion.mx/una-salida-del-laberinto-denunciar-actos-de-corrupcion/> el 05 de mayo de 2021.

⁵⁶ Guzmán, Katia, *Op. cit.*

Consideramos que el círculo vicioso del ejercicio de ambas, no permite distinguir con claridad las respuestas a las preguntas realizadas, situación por la que afirmamos que el impacto de la impunidad sobre el ejercicio de la transparencia gubernamental es negativo, toda vez que su presencia propicia que la actividad de transparencia no se desarrolle en beneficio para el cumplimiento de su verdadero fin, sin embargo, eso no significa que todo está perdido, puesto que la presencia de la transparencia aun en menor grado va permeando las oportunidades de que prevalezca la impunidad, porque a mayor transparencia, mayor exposición pública a los corruptores y mayor reclamo social.

Con respecto a las soluciones para combatir o mitigar la impunidad y corrupción, Katia Guzmán, propone de manera generalizada: "...abarcando todo el espectro desde la prevención y la denuncia, hasta la investigación, la procuración y la impartición de justicia."⁵⁷ A lo que se reflexionamos que para la prevención, es de suma importancia el fomento de la ética, principios y valores tanto en los ciudadanos como en las autoridades, porque la impunidad se desarrolla desde ambos lados, por parte de las autoridades cuando se tiene el conocimiento sobre actos de corrupción y no hacen nada al respecto, como por parte de los ciudadanos, cuando al detectar, presenciar o conocer un acto de corrupción, no se involucran activamente realizando su respectiva denuncia, es decir, al igual que las autoridades, tampoco tomaron acción.

Ahora bien, con respecto a fomentar en los ciudadanos la denuncia de actos de corrupción -tomando en consideración que con respecto a las autoridades, es parte de su deber el reportar y denunciar los actos corruptos que logren detectar-, para que una persona pueda denunciar, consideramos que se debe concretar y garantizar tres elementos fundamentales, el primero de ellos, detectar, conocer y/o presenciar un acto o varios de corrupción, el cual creemos complicado, toda vez que en la mayoría de los casos de corrupción, ni siquiera son detectados por los ciudadanos; segundo, que los denunciantes tengan la certeza que al hacerlo, se cuidará y garantizará su integridad personal, sin que exista la posibilidad de que

⁵⁷ Katia Guzmán, Op. cit.

tengan represalias en su contra; y tercero, la garantía de que las denuncias interpuestas tendrán resultados positivos, es decir, las autoridades responsables de su seguimiento tomen acción, brindando de esa manera la sensación de que tomar la responsabilidad de denunciar no fue en vano.

No obstante, creemos que el depositar la responsabilidad de abatir la corrupción o la impunidad en las denuncias realizadas por propia sociedad civil, sería una ironía, puesto que siendo realistas, el poder económico y político tienen mayor peso en este país, que las denuncias ciudadanas, es decir, los ciudadanos no tienen el poderío de evitar los excesos del poder por parte de los corruptos; a lo que Roberto Díaz manifiesta: "...la columna vertebral del modelo es deficitaria, porque vivimos en un país donde no pasa nada frente a los abusos del poder, donde la impunidad se da en todos los niveles y casi sin excepción; porque vivimos, por decirlo de alguna manera, en varios Méxicos: el de los pobres e inseguros y el de los poderosos y controladores."⁵⁸

Ahora bien, con respecto a la investigación, la procuración y la impartición de justicia, en la actualidad el gobierno ha tomado como solución el aumentar los castigos hacia los corruptos y el imponer sanciones a la sociedad civil corruptora, que por una parte, podría considerarse asertiva en lo que respecta a generar miedo a la hora de querer cometer un delito de corrupción; sin embargo, seguimos considerando que mientras exista impunidad, no importa cuántas denuncias se realicen o que tan severas sean las sanciones establecidas en la Ley, los corruptos seguirán siendo intocables, tal como lo señala Javier Dondé, al decir que: "...seguirá habiendo impunidad mientras haya responsables que no sean investigados, procesados y sancionados."⁵⁹; Por otra parte, pero en este mismo orden de ideas, Pérez Correa, citado por Katia Guzmán, argumenta que:

...mayores castigos por corrupción puede tener el efecto contrario al deseado: no sólo se incrementa el monto del soborno, sino que acaba por ampliarse el

⁵⁸ Díaz Sáen, Roberto, "Impunidad constitucional", en Esquivel, Gerardo, *et. al.*, (Coords.), Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. IJ UNAM, t. II, 2017, p. 103.

⁵⁹ Dondé Matute, Javier, *Op. cit.*, p. 272.

margen para la impunidad, pues abre la posibilidad de encarcelar sin juicio previo ni derecho a fianza a personas inocentes (...) o a personas que no tienen los medios para pagar su fianza, y revictimizar a quienes no pueden costearse un juicio justo.⁶⁰

En relación a lo estudiado hasta este punto, vemos la problemática que existe en el combate a la corrupción a causa de la impunidad, y en ese sentido nos cuestionamos ¿de qué manera afecta la impunidad en la eficiencia y eficacia de la transparencia y el acceso a la información pública como elementos fundamentales para el combate a la corrupción? porque si bien es cierto, de conformidad a lo manifestado en este primer capítulo, hace ya algunos años que México cuenta con herramientas necesarias para el correcto desarrollo de la transparencia y el acceso a la información, tales como: 1) Mandato Constitucional sobre la garantía del Estado hacia sus ciudadanos de proveer un gobierno transparente y un acceso a la información pública oportuno, verdadero y completo; 2) legislación federal y local en la materia, que obliga a las autoridades, por una parte a publicar todo lo relacionado con sus funciones competenciales, y por otra, a atender las demandas de solicitudes de información realizadas por los ciudadanos; 3) organismo garante del cumplimiento de una efectiva y eficaz transparencia gubernamental y acceso a la información pública por parte de los sujetos obligados; y 4) un Sistema Nacional de Transparencia.

En ese sentido, podemos afirmar que México tiene buenas bases para un efectivo desarrollo y cumplimiento de transparencia, entonces ¿por qué México sigue siendo uno de los países con mayor percepción de corrupción si se supone que a mayor transparencia menor corrupción? ¿Será que los ciudadanos no confían en los datos proporcionados? o ¿será que perciben discrepancias entre los datos publicados y la situación real del país en cuestión de desarrollo económico e inseguridad?

⁶⁰ Guzmán, Katia, *Op. cit.*

Al respecto, coincidimos en la opinión de Leonardo Núñez quien afirma que: “Los ciudadanos consideran que es muy importante conocer el patrimonio, los conflictos de intereses y los familiares o amigos en el gobierno de los políticos para lograr combatir la corrupción. Por ello, los escándalos en los que diversos funcionarios esconden esta información han minado la confianza ciudadana sobre la eficacia e imparcialidad del combate a la corrupción...”⁶¹.

Y es justamente ese tipo de situaciones, como el ocultamiento de información, o publicación de información no real o parcial, que genera desconfianza en los ciudadanos con respecto a la transparencia que profesa tener el gobierno de nuestro país, desvalorizando la función del órgano garante de hacer cumplir la transparencia gubernamental, generando a su vez, que los ciudadanos creen que dentro del propio órgano garante del cumplimiento de la transparencia predomine la impunidad, al permitir la desobediencias de los sujeto obligados, al mandado tanto constitucional como de las leyes en la materia, sin existir consecuencia alguna.

Aunado a lo anterior, abordaremos la opinión de Roberto Díaz, quien expresa que: “...el diseño institucional se ha materializado en ser juez y parte, en abusar del poder y en ubicar a mexicanos, que, bajo la seguridad de que su actuación no pasará por el tamiz de la rendición de cuentas, siguen haciendo, salvo excepciones no documentadas, lo que quieren, con quien desean y logrando su impunidad gracias a nuestra propias instituciones.”⁶²

No obstante, consideramos que no todo está perdido, si bien es cierto actualmente no se puede confiar ni en los organismos garantes de la transparencia, muchos menos en la información proporcionada por los sujetos obligados, pero no por eso debemos dar por vencida la batalla, como ciudadanos tenemos a favor el factor desconfianza, lo que nos hace involucrarnos y exigir cada vez más, por ejemplo, conociendo la corrupción e impunidad que impera en el país, sería ingenuo pensar que las autoridades públicas involucradas en actos de corrupción,

⁶¹ Consultado en <https://contralacorrupcion.mx/redes-de-corrupcion-y-transparencia/> el 05 de mayo de 2021.

⁶² Díaz Sáen, Roberto, *Op. cit.*, 103.

publicarían o proporcionarían información pública que los pondría en evidencia, por lo que es necesario que nosotros como ciudadanos contemos con diversas fuentes de información que nos permitan ampliar los alcances de nuestra inspección y vigilancia en nuestras autoridades públicas.

Por otra parte, no podemos dejar de lado la aseveración que Roberto Díaz sirve al decir que: “Las tareas son muchas. Unos podrían opinar que están a cargo de la sociedad para que participe y exija sus derechos, pero no podemos aceptar o dejar pasar por alto que la encomienda de las autoridades en su mayoría es retardar, obstaculizar e inclusive violentar la participación ciudadana.”⁶³.

Sin embargo, tal como ya se manifestó, no por eso debemos dar la vencida la batalla, como ciudadanos debemos tomar esa desconfianza y descontento, como un motor que impulse nuestras ganas de seguir inspeccionando las actuaciones de nuestras autoridades, exigiendo y proponiendo a nuestros gobernantes soluciones para el combate a la corrupción, sin la interferencia de la impunidad; tales como las que Villoria propone como estándares de calidad de una política de transparencia, esenciales para evaluar su correcto funcionamiento y su eficacia, mismos que a continuación se enlistan, destacando los más relevantes:

- Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz.
- Una simplificación exigente de normas y procedimientos.
- Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes intra e intergubernamentales para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.
- Reconocimiento del principio de máxima apertura.
- Una garantía de agilidad, claridad y calidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma.
- (...)
- Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos.

⁶³ Díaz Sáen, Roberto, *Op. cit.*, 103.

- Un procedimiento ágil de solicitud, demanda, quejas y recursos para el derecho de acceso.
- Una formación eficaz de los funcionarios afectados, técnica y en valores.
- (...)
- 14. Protección a los denunciantes (...).⁶⁴

De las propuestas anteriores, nosotros agregaríamos las siguientes: Exhibir públicamente a los corruptos, tanto por parte de los ciudadanos y autoridades garantes, como por los medio de comunicación como la prensa, exhibirlos en lugar de cobijarlos, propiciará a debilitar la impunidad; crear sistemas de protección a denunciantes; integrar grupos focales de ciudadanos con el objetivo de conocer inconformidades, propuestas y proyectos de mejora, terminar con el fuero constitucional de todos los servidores públicos; hacer que los cargos de elección popular sean cumplidos hasta el final del mandato, crear un sistema de calificación a los servidores públicos elegidos mediante elección popular, sobre su desempeño en el cargo, calificación que deberá ser publicada y tomada en referencia al momento de futuras postulaciones a cargos políticos; crear una campaña fuerte en materia de prevención, fomentado la ética y los valores en todos los ciudadanos, tanto en las escuelas como en medios de comunicación, y por último, crear programas de reconocimiento e incentivos a servidores públicos calificados por los ciudadanos con mayor puntaje de transparencia, ética y buen desempeño.

Para concluir, es importante señalar que por una parte, conocemos el obstáculo que la impunidad impone a la hora de combatir la corrupción, sin embargo, reafirmamos nuestra convicción de que, a mayor desconfianza y descontento, mayor empeño en disminuir la corrupción, tomemos como base los avances legislativos e institucionales que se han logrado al día de hoy con respecto a la transparencia y el acceso a la información pública, así como con otros elementos y herramientas necesarias para su combate, como la fiscalización y la

⁶⁴ Villoria, M., “La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia”, *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, España, núm. 27, 2018, p. 14.

rendición de cuentas, las cuales estudiaremos y abordaremos en los siguientes capítulos.

III. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN Y EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA

Actualmente el Sistema Nacional Anticorrupción, a 6 años de su creación, no ha logrado resultados efectivos con respecto al combate a la corrupción, de hecho, en los tres primeros años de su creación, el índice de percepción de corrupción incrementó 77 puntos, colocando a México como uno de los países más corruptos y menos transparentes, no solo de Latinoamérica, si no a nivel mundial.

Medir la corrupción de un país es complicado porque esta misma es el resultado de diversas actuaciones y comportamientos, que van desde hacer el no deber ser, hasta la omisión de hacer el deber ser; por lo que, si ésta misma se midiera cuantitativamente, tomando como variable principal las denuncias interpuestas, los niveles de corrupción serían muy bajos, puesto que esa práctica es casi nula. Sin embargo, medirla desde la percepción de las personas, propicia resultados no del todo confiables, puesto que, según la opinión de expertos en psicología y sociología, las personas perciben los objetos y hechos de maneras diferentes, tal como lo menciona Luz María Vargas al decir que:

Una de las principales disciplinas que se ha encargado del estudio de la percepción ha sido la psicología y, en términos generales, tradicionalmente este campo ha definido a la percepción como el proceso cognitivo de la conciencia que consiste en el reconocimiento, interpretación y significación para la elaboración de juicios en torno a las sensaciones obtenidas del ambiente físico y social...⁶⁵

Entonces, si los ciudadanos mexicanos tienen conocimiento que México tiene problemas graves de corrupción, conocimiento adquirido a través de los medios de

⁶⁵ Vargas Melgarejo, Luz María, "Sobre el concepto de percepción", *Alteridades*, México, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, vol. 4, núm. 8, 1994, p. 48.

comunicación cuando informan escándalos de corrupción de políticos de alto nivel, y además agregamos el factor del atraso en el desarrollo económico que vivimos y la calidad de servicios públicos que están recibiendo por parte del gobierno, obviamente, la percepción de corrupción que tienen los ciudadanos mexicanos es alta, no obstante, consideramos que la percepción de corrupción es susceptible de la manipulación del ambiente físico y social, para con ello generar los juicios sociales deseados.

Por lo anterior, en los últimos 20 años, México ha tenido como acierto en materia de combate a la corrupción, avances significativos en transparencia y gobierno abierto a razón de la reforma constitucional del artículo 6º de nuestra Carta Magna, garantizando tanto el derecho al acceso a la información, como un gobierno transparente, propiciando a su vez, progresos en la expedición de legislación en la materia y la creación de instituciones y organismos garantes del cumplimiento de la transparencia y el acceso a la información pública.

Pero, aun y con los avances legislativos e institucionales en transparencia y gobierno abierto, existen desaciertos, como lo son la falta de investigación, seguimiento, procesamiento e imputación de sanciones y repercusiones a los sujetos obligados incumplidos, aquellos que propician obscuridad en lugar de transparencia, es decir, sigue prevaleciendo la impunidad, motivo por el cual, México actualmente se encentra como uno de los países peor calificados en temas de transparencia.

Es por ello que creemos necesario que para desarticular la corrupción, es indispensable acabar con la impunidad, pero el querer combatir una de las dos, es una situación que se vuelve complicada, a razón de que se considera que entre ambas existe un círculo vicioso, puesto que los actos de corrupción no se castigan por la presencia de la impunidad, misma que se facilita gracias a la corrupción.

Por lo tanto, a razón de que la corrupción es un obstáculo grande y grave que afecta el desarrollo efectivo de cualquier área del gobierno mexicano, y el combate a la misma no ha resultado efectivo, es sumamente relevante que a la actividad del

combate de la misma, se le otorgue la importancia que merece, por ello se propone que en los Planes Nacionales de Gobierno, el combate a la corrupción, no solo se le asigne una política pública o una estrategia, sino que debe ser uno de los ejes generales o principales en los Planes Nacionales de Gobierno.

Si el combate a la corrupción es uno de los ejes principales dentro de un Plan Nacional de Gobierno, de él se derivaran una serie de políticas públicas para su implementación, creando una política pública por área a fortalecer, por ejemplo, una política pública exclusiva a garantizar la transparencia y el gobierno abierto, la cual deberá tener diversas estrategias, entre ellas, la difusión máxima del derecho al acceso a la información; campañas inclusión, integración y motivación de la participación e involucramiento ciudadano, así como, la capacitación y actualización constante a los sujetos obligados, para un cumplimiento más efectivo en sus deberes de transparencia.

Por otra parte, para evitar que la impunidad obstaculice el combate a la corrupción, es primordial, contar con estrategias de gobierno encaminadas a la educación ética, cívica y de valores; asimismo, es importante revisar los planes de estudios autorizados por la Secretaría de Educación Pública y de ser necesario reestructurarlos, con el objetivo de garantizar una educación asertiva a los niños y jóvenes estudiantes, al igual que la creación de campañas efectivas en el fomento a los valores y principios, tanto de las autoridades como de los ciudadanos en general.

Un aspecto fundamental para propiciar el incremento de denuncias por actos de corrupción, es la creación de sistemas de protección de denunciantes, así como publicar de manera trimestral de los servidores públicos sancionados por no cumplir con sus obligaciones de transparencia, a través de medios de comunicación de mayor alcance. Cuando los ciudadanos perciben que se está sancionando a corruptores, su percepción de impunidad y corrupción disminuye.

Por último, es esencial la creación de un sistema de calificación a los servidores públicos elegidos mediante elección popular, sobre su desempeño en el

cargo, calificación que deberá ser realizada por los ciudadanos a través de una plataforma virtual, ingresando por medio de una cuenta privada y única para cada ciudadano que decida participar, la cual deberá ser publicada y tomada en referencia al momento de futuras postulaciones a cargos políticos, teniendo como referencia un parámetro, que de no cumplirlo, no podrán aspirar a ningún otro cargo de elección popular, y viceversa, gratificando a los mejor calificados.

CAPÍTULO SEGUNDO: EL EJERCICIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

I. LA RENDICIÓN DE CUENTAS

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México es un país soberano, representativo y democrático, es decir, el poder reside en los ciudadanos mediante un sistema de representación política, elegidos mediante la práctica de la democracia; bajo esa premisa, el poder de ejecutar acciones y decisiones gubernamentales, es poder de todos los ciudadanos, ejercido por medio de los representantes electos por mayoría representativa de los mismos.

Por lo tanto, si todas las actuaciones y decisiones gubernamentales que realizan los servidores públicos son en nombre de los mexicanos, éstos últimos deben tener conocimiento de los mismos, así como de los resultados obtenidos de la ejecución de dichos actos y decisiones; es por eso que, desde la Constitución de 1824, se contempla la rendición de cuentas como una herramienta clave, por medio de la cual los servidores públicos se obligan a informar, justificar y responsabilizarse sobre las acciones realizadas en el desempeño de sus cargos.

1. Diversas concepciones de rendición de cuentas

Antes de profundizar en el tema de rendición de cuentas, conoceremos a detalle el significado y las diversas concepciones sobre la misma. Rendición de Cuentas es una traducción imperfecta del término anglosajón *accountability*, utilizado para referirse a la obligación de justificar las acciones realizadas por los representantes políticos y gestores de la administración pública de un Estado, tal como lo menciona Ismael Camargo al decir que: "...un Gobierno responsable rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos."⁶⁶

Solemos definir a la rendición de cuentas, como la actividad que tienen los servidores públicos de informar y exponer de manera transparente a los ciudadanos, las actuaciones gubernamentales realizadas por ellos durante el periodo de sus

⁶⁶ Camargo González, Ismael, "Federalismo fiscal transparencia y rendición de cuentas", en Camargo González, Ismael (Coord.), *Federalismo Fiscal Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Ed. Flores, 2015, p. 3.

cargos y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública; sin embargo, quedarnos únicamente con una conceptualización tan básica, sería limitarnos en nuestro estudio, toda vez que no refleja en su totalidad el significado del mismo, al definir solamente una parte de lo que es la rendición de cuentas, la cual, no solo es informar y dar a conocer a los ciudadanos qué actividades realizan, sino que es necesario, justificar el por qué y cómo las realizaron, así como lo fines y objetivos cumplidos.

Si bien, es cierto que los servidores públicos tienen la responsabilidad de rendir cuentas, los ciudadanos a su vez tienen el compromiso de exigirlos, por lo que de acuerdo a la opinión de María Ángeles Abellán, el concepto de rendición de cuentas “...desafía al control clásico que deviene en insuficiente para una ciudadanía exigente que desea conocer cómo sus representantes políticos toman decisiones y gestionan los recursos públicos.”⁶⁷; en ese sentido, la rendición de cuentas, conlleva a su vez, la obligación por parte de los servidores públicos de proveer herramientas y mecanismos necesarios para ejercerla.

Es decir, si la actividad de rendición de cuentas establece una obligatoriedad a los servidores públicos de reportar detalladamente sus actuaciones y los resultados de los mismos, a su vez debe dotar a la ciudadanía de mecanismos necesarios para monitorear el desempeño de los mismos; sin embargo, creemos que, para hacer efectiva una práctica de inspección y monitoreo de las acciones y desempeño de los gobernantes, es necesario a su vez, rescatar el elemento de interés y participación ciudadana dentro de la conceptualización de la rendición de cuentas.

Otro aspecto relevante, es la importancia de contemplar el componente de la transparencia dentro de una definición de rendición de cuentas, puesto que la transparencia es la condición para que la rendición de cuentas pueda realizarse, tal como lo menciona Abellán López al apuntar que: “El valor clave de la transparencia radica en su contribución a la apertura de información y la divulgación pública para

⁶⁷ Abellán López, María Ángeles, *Rendición de cuentas y control externo en España. Una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización político administrativa*, España, Instituto Nacional De Administración Pública, 2018, p. 31.

individuos y organizaciones, mientras que la *accountability* se refiere a la obligación y a la responsabilidad de la *countor* y que va mucho más allá de la mera presentación de los informes o explicaciones.”⁶⁸

Si bien, como ya se abordó en el primer capítulo, la transparencia se refiere a la acción de transparentar las acciones de los gobernantes, poner al escrutinio público toda aquella documentación e información que refleja el quehacer gubernamental, lo que conlleva a una condición necesaria para que la rendición de cuentas se desarrolle, toda vez que, para que los servidores públicos puedan rendir cuentas y responsabilizarse de sus actuaciones, primero deben informarlas y publicarlas, ya que sin esa publicidad, se desconocería el actuar del servidor público o político, y por consiguiente, no se podría configurar la condición de exigir una justificación y responsabilidad sobre las mismas, o sea, no se podría conformar la rendición de cuentas.

En este mismo orden de ideas, Ezequiel Dávalos atañe que: “...la transparencia permite observar las acciones y resultados de los representantes públicos, mientras la rendición de cuentas es el marco general para evaluar a dichos funcionarios y cuestionarles su actuar.”⁶⁹; por lo que, la transparencia permite observación y la rendición de cuentas la evaluación, justificación y responsabilidad.

En esa misma tesitura, Joseba Egia⁷⁰ infiere que, al concepto de rendición de cuentas, se incorporan dos elementos claves vinculados a la transparencia, y estos son, el compromiso transparente y la evaluación transparente, a lo que nosotros agregaríamos un elemento extra, el de un procedimiento sancionatorio transparente.

⁶⁸ Abellán López, María Ángeles, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁹ Dávalos Faz, Ezequiel, *Tesis de grado: “La transparencia en México: noción, evolución y debate. De la abstracción a la operación del concepto en organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales. El caso de la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí (2003-2012)”*, México, Colegio de San Luis, junio 2014, p. 49.

⁷⁰ Egia Ribero, Joseba, “Las cartas de servicio y su aportación a la transparencia y la rendición de cuentas”, *Revista Española de la Transparencia*, España, Ed. Acredita, núm. 5, Segundo Semestre, 2017, p. 58.

El elemento de responsabilidad debe considerarse dentro de la definición de rendición de cuentas, toda vez que, no serviría de nada la publicación y justificación de las acciones realizadas, si no se exige una responsabilidad sobre las mismas; es por ello que Ismael Camargo menciona que: "...con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen de sus actos."⁷¹

En ese sentido, María Ángeles⁷² hace alusión al argumento de Schedler, quien señala que, del concepto de rendición de cuentas se rescatan 2 posturas, *answerability* y *enforcement*, la primera, se refiere a la obligación de los políticos y de los servidores públicos o gestores de la administración pública de publicar, informar y justificar sus actuaciones, proporcionando las razones por las cuales actuaron en determinado sentido; y la segunda, sugiere la presencia de mecanismos que propicien el cumplimiento de la responsabilidad de las actuaciones de los mismos, configurando dichas responsabilidades en la aplicación de sanciones, por parte de los organismos encargados de hacer efectiva la rendición de cuentas.

De igual forma, Schedler apunta que, mediante la rendición de cuentas, se configuran tres maneras diferentes para prevenir abusos de poder, toda vez que ésta misma: "... obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones (...) Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo–..."⁷³.

De conformidad a las concepciones de los diversos autores, vertidas y analizadas en este apartado sobre la rendición de cuentas, podemos estructurar el siguiente concepto de rendición de cuentas: La rendición de cuentas, es la obligación que tienen los representantes políticos y servidores públicos de informar, publicar, justificar y responsabilizarse, sobre los actos y decisiones gubernamentales que realizan durante el desempeño de sus cargos públicos y políticos, donde en primer término, la acción de informar y publicar, dará la apertura

⁷¹ Camargo González, Ismael, *op. cit.*, p. 3.

⁷² Abellán López, *op. cit.*, p. 33.

⁷³ Schedler, Andreas, "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de Transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, núm. 3, agosto 2004, p. 13.

para la observación y evaluación del desempeño de los mismos, conllevando en segundo término a la justificación de su actuar, evidenciando el cómo lo realizan y en base a qué políticas, estrategias y objetivos, así como los resultados obtenidos sobre las mismas; y en tercer término, la responsabilidad de las consecuencias de actos y decisiones no apegados a la ética y la ley, mediante la sanción; lo anterior, sin perder de vista que, cada uno de las etapas que conforman la rendición de cuenta, deben realizarse incluyendo el elemento de la transparencia, es decir, una publicación, justificación y responsabilización transparente.

Por último, es importante mencionar que, una rendición de cuentas en la que únicamente se informen y publiquen las actuaciones gubernamentales, sin aportar una justificación y responsabilidad sobre los mismos, se estaría ante la presencia de una simple transparencia gubernamental, mas no en una verdadera rendición de cuentas.

2. La rendición de cuentas: razón e importancia

La obligación de rendir cuentas nace de la desconfianza. Si una persona no tiene plena confianza sobre las actuaciones y el manejo o administración de bienes y derechos a cargo de la persona elegida para hacerlo, va a exigir cuentas sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos; en México, la confianza en las instituciones públicas es casi nula, dicha desconfianza es derivada de las prácticas corruptas que se han desarrollado en el quehacer gubernamental.

De acuerdo a los estudios e investigaciones de la organización de Transparencia Internacional, actualmente, México se encuentra en los países con mayor índice de percepción de corrupción, es decir, la mayoría de los mexicanos perciben la presencia de corrupción en las instituciones gubernamentales, lo que genera desconfianza sobre las mismas, puesto que, a mayor corrupción mayor desconfianza, y al contrario, a mayor transparencia mayor confianza.

La corrupción es un problema institucional y social que ha prevalecido a lo largo del desarrollo gubernamental de nuestro país, por lo que, la desconfianza de los gobernados hacia los gobernantes siempre ha estado presente, de hecho, en

México no ha existido un gobierno en el que se haya manifestado un periodo de transparencia y confianza institucional, o en los que no predomine el abuso de poder, por lo que, en realidad, los mexicanos nunca han tenido confianza en las institucionales gubernamentales, ni en sus líderes políticos, toda vez que se han servido a ellos mismos y no a la nación.

Por lo tanto, dicha desconfianza ha generado que, a través de los años, los ciudadanos exijan cada vez más a sus gobernantes resultados positivos reflejados en desarrollo económico, social, cultural, entre otros, así como la responsabilización de sus malas administraciones y un gobierno honesto y abierto, es decir, los mexicanos han estado constantemente exigiendo cuentas a los gobernantes.

Al respecto, Cecilia Gámez opina que: "...la desconfianza ciudadana en las instituciones predice vigilancia, control y rendición de cuentas..."⁷⁴; en esa tesitura, nos encontramos frente al supuesto de, a mayor corrupción mayor desconfianza, y, a mayor desconfianza mayor vigilancia y mayor exigibilidad de cuentas por parte de los ciudadanos hacia sus gobernantes.

Al respecto, Ezequiel Dávaloz, colige que: "En el contexto de las democracias contemporáneas, la rendición de cuentas se ha vuelto un recurso indispensable para evaluar el desempeño de los gobiernos; se ha convertido en una práctica común para observar y contener el poder discrecional por parte de los gobernantes."⁷⁵

Si bien, la rendición de cuentas es una obligación por parte de los servidores públicos y líderes políticos, de dar cuentas sobre sus actuaciones a la sociedad, pero a su vez, es un compromiso por parte de los ciudadanos de vigilar y evaluar el desempeño de los mismos, para poder estar en condiciones de exigirles cuentas, de lo contrario, si no existe una constante observación y valoración del desempeño, sería imposible exigir cuentas de algo que se desconoce; por otra parte, Ismael

⁷⁴ Güemes, Cecilia, "¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?' confianza institucional y gobierno abierto", *Revista Española de la Transparencia*, España, Ed. Acredita, núm. 6, primer semestre, 2018, p. 10.

⁷⁵ Dávalos Faz, Ezequiel, *op. cit.*, p. 49.

Camargo visualiza una posible consecuencia de una vigilancia y evaluación reiterada por parte de los ciudadanos hacia los gobernantes de la manera siguiente:

Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos, es decir, todos los que disponga de algún poder político, saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultados de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados.⁷⁶

Con lo anterior, el citado autor, argumenta que, la conciencia de parte de los servidores públicos y representantes políticos, de que se encuentran en constante observación, vigilancia y evaluación por sus representados, puede traer como consecuencia un mejor desempeño en sus actuaciones y en los resultados de las mismas; de igual forma, la opinión de Cecilia Gámez, concuerda con lo expresado por Ismael Camargo, puesto que infiere, que: "...los responsables políticos -en seres racionales-, buscarán comportarse de forma eficientes y transparente si no quieren ser castigados por la ciudadanía en términos electorales."⁷⁷; las opiniones de ambos autores son muy similares, ambos coinciden en que, la vigilancia y evaluación en el quehacer de los representantes políticos, produce que estos mismos desempeñen sus cargos apegados a la ley para evitar ser castigados.

Cierto es que los ciudadanos cada día exigen mejores resultados y cuentas claras y transparentes, por lo que, la importancia de la rendición de cuentas, radica en lograr que los gobernantes informen y rindan cuentas abiertamente sobre lo que se ha hecho, el cómo se ha hecho y los resultados obtenidos, con la finalidad de conseguir una mayor confianza por parte de los ciudadanos hacia los gobernantes,

⁷⁶ Camargo González, Ismael, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁷ Güemes, Cecilia, *op. cit.*, p. 10.

la cual, se considera que para lograrla, es necesario que la rendición de cuentas este basada en información verídica y fidedigna.

Por otra parte, no hay que perder de vista que, durante muchos años en México ha existido opacidad y corrupción en el desempeño de las funciones del gobierno, aun y cuando desde el inicio del México independiente hasta la fecha, se ha contado con organismos públicos encargados del control, vigilancia y evaluación del quehacer gubernamental, especialmente en los temas relacionados con el gasto público.

Lo anterior, como consecuencia de una búsqueda falsa por combatir la corrupción y los rasgos de un gobierno autoritario y centralista; lo cual se puede ver reflejado en los últimos años, donde en diversas ocasiones, los representantes políticos y servidores públicos, han simulado transparencia y gobierno abierto, informando acciones que no se encuentran apegadas a la realidad, por lo que, en materia de combate a la corrupción, la simple actividad de transparencia y gobierno abierto no basta para mitigar la presencia de corrupción.

Siendo necesario que en complemento, exista una vigilancia, control y evaluación constante a los mismos, confrontando y comparando la información publicada por los agentes públicos con los resultados de dichas acciones de control y vigilancia, teniendo así elementos necesarios para exigir una responsabilidad, es decir, aunado a la transparencia debe aplicarse actividades de rendición de cuentas, lo que proveerá a los ciudadanos de elementos necesarios para poder exigir responsabilidades a los representantes públicos sobre las actuaciones detectadas como antijurídicas y antiéticas, ubicándose aquí, la importancia y razón de una adecuada rendición de cuentas, para el combate a la corrupción en México.

De igual forma, se considera que la rendición de cuentas es importante para recuperar la confianza por parte de los gobernados en las acciones de los servidores públicos y políticos que integran las instituciones y organismos públicos, toda vez que, si estos mismos comunicaran la situación real del desempeño de las actuaciones realizadas, aun y cuando no hayan cumplido al cien por ciento las metas y objetivos establecidos, pero señalando lo que aún queda por hacer y las

estrategias necesarias para cumplirlo, en lugar de mentir y engañar a la población informando resultados que no son para nada congruentes con la realidad, se podría ir recobrando poco a poco la confianza institucional, y a su vez, los representantes públicos y políticos, obtendrían un compromiso mayor para cumplir con la agenda pendiente.

Sin embargo, eso no es así, la rendición de cuentas que se práctica en México, no es una verdadera rendición de cuentas, porque si lo fuera, la confianza en las instituciones públicas sería mayor y nuestro país no seguiría predominando como uno de los países con mayor índice de corrupción a nivel mundial; en pocas palabras, la rendición de cuentas como una medida para el combate a la corrupción es buena, sin embargo, no es eficiente porque no se práctica como debería de practicarse.

II. EL EJERCICIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ACTUALIDAD

La mayoría de los agentes públicos y políticos de nuestro país, por no afirmar que todos, consideran que, el publicar cierta información sobre las acciones realizadas en su quehacer gubernamental, comunicar su desempeño a través de informes y ser revisados por organismos fiscalizadores, ya están cumpliendo en su totalidad con la obligación de rendir cuentas, no obstante, es importante señalar que, el ejercicio de la transparencia, la fiscalización de la cuenta pública y las revisiones de control interno, son solo algunos elementos que conforman el ejercicio de la rendición de cuentas, por lo que el cumplimiento de uno o alguno de esos elementos, no conforman en sí misma una rendición de cuentas en su totalidad, y mucho menos si todos ellos no se encuentran articulados a una consecuencia o responsabilidad.

Por otro lado, la ciudadanía tiene una parte fundamental dentro de la rendición de cuentas, ya que esta no debe ser unilateral, sino bilateral, es decir, debe existir dos partes activas dentro del proceso, y estos son, por una parte los gobernados exigiendo cuentas a los gobernantes, y por la otra, los gobernantes rindiendo cuentas a sus gobernados; por lo que, si solo una de las partes no se involucra de manera activa en los procesos de la rendición de cuentas, estaríamos frente a una

falacia y no frente a un verdadero ejercicio de la misma. Partiendo de la figura de participación bilateral por parte de los sujetos que intervienen en los procesos de la rendición de cuentas, Ezequiel Dávalos alude que:

...este contexto dual de la transparencia en México supone en un primer momento, el establecimiento de los principios normativos para que los gobernantes se vean obligados a rendir cuentas a la población y generen información sobre su desempeño público, y al mismo tiempo, la activación desde la sociedad civil, de estrategias de transparencia en organizaciones fuera del ámbito gubernamental.⁷⁸

Desde la premisa de la necesidad de una participación activa por parte de los ciudadanos dentro de los procesos de rendición de cuentas para qué esta se cumpla de manera idónea, nos cuestionamos ¿Cómo se debe desarrollar una participación ciudadana activa dentro de los procesos de rendición de cuentas? ¿Cuáles son los medios a través de los cuales se desenvuelve la participación ciudadana? y ¿Desde qué perspectivas o maneras puede ser aplicada y ejercida la rendición de cuentas?

Al respecto, de acuerdo a la opinión de Alberto Olvera⁷⁹, la rendición de cuentas es entendida desde cuatro perspectivas, la horizontal, la vertical, la social y la diagonal, donde en la primera la rendición de cuentas se desarrolla por medio de organismos públicos de fiscalización y de control, mientras que en las últimas tres, la participación ciudadana es el elemento esencial para la configuración de la rendición de cuentas; no obstante, aun y cuando el citado autor entiende a la rendición de cuentas desde esas cuatro perspectivas, consideramos que estas se podrían configurar en tres, puesto que creemos que la rendición de cuentas vertical y social se podrían configurar en una sola, teniendo entonces, rendición de cuentas vertical y social -como una sola-, diagonal y horizontal; asimismo, opinamos que la integración de los tres tipos de rendición de cuentas, configura una rendición de

⁷⁸ Dávalos Faz, Ezequiel, *op. cit.*, p. 98.

⁷⁹ Olvera Rivera, Alberto, "La rendición de cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana", *Cuadernos sobre rendición de cuentas*, México, Secretaría de la Función Pública, número 2, 2009, p. 11 y 12.

cuentas ideal para que ésta tenga resultados efectivos; en ese tenor, indagaremos sobre el significado y ejercicio de cada una de las cuatro mencionadas perspectivas.

1. El ejercicio de la rendición de cuentas vertical y social: Su impacto en los procesos electorales

De conformidad a lo referido por el citado autor, Fernando Aguilera, a su vez, infiere que la rendición de cuentas vertical se refiere a "...los mecanismos de evaluación *post-factum* de los ciudadanos respecto de sus gobernantes electos, esto es, donde los votantes juzgan y vigilan a los representantes..."⁸⁰, en tal efecto, la rendición de cuentas vertical es aquella mediante la cual, los ciudadanos evalúan y vigilan las acciones realizadas por sus representantes políticos, elegidos mediante el voto, y a su vez, son ellos quienes se encargan de castigarlos cuando estos no desempeñaron sus funciones en apego a la legalidad y a las promesas realizadas, ya sea por medio del ejercicio de la democracia en los periodos electorales o a través de la manifestación de inconformidad y molestia mediante movimientos ciudadanos, medios de comunicación y periodismo.

Asimismo, la rendición de cuentas vertical es la que se desarrolla mediante la estructura organizacional del gobierno, el servidor público vigilado rinde cuentas al órgano de control -ya sea del poder ejecutivo o legislativo-, pero ¿al órgano de control quien lo vigila?, en ese caso, en el poder ejecutivo, el titular del órgano de control rinde cuentas a su superior, que no es más que el titular del poder ejecutivo; y en el caso del poder legislativo, el titular del órgano interno de control, lo vigila la propia cámara de diputados; por lo que, en ese sentido ¿quién vigila al Titular del ejecutivo y a los diputados locales y federales? Es por eso que, la rendición de cuentas vertical recae directamente en los ciudadanos, quienes vigilan y castigan a sus representantes políticos mediante el ejercicio de la democracia.

⁸⁰ Aguilera de Hombre, Fernando, "Rendición de cuentas transversal (transparencia y acceso a la información), su efectiva tutela jurisdiccional", en Martí Capitanachi, Luz de Carmen (Coord.), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 2011, p. 53-54.

Teniendo en cuenta lo anterior, la rendición de cuentas vertical según O'Donnell, citado por Mauro Alberto⁸¹, se divide en dos: la electoral y la social vertical, la primera de ellas se refiere a aquella a través de la cual los ciudadanos exigen cuentas a sus gobernantes sobre el ejercicio de sus funciones, utilizando el voto como castigo cuando estos mismos no han cumplido con un desempeño favorable, tal como lo menciona Dávalos Faz al exponer que: "...la rendición de cuentas vertical, presupone que en un marco democrático de elecciones libres y competitivas, a través de los procesos electorales, los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas y son evaluados por los ciudadanos, quienes a su vez, por medio del voto aprueban o desaprueban el desempeño de los gobernantes..."⁸².

El representante político electo, que aspire a conseguir otros cargos públicos en un futuro, deberá tener en cuenta que la ciudadanía se encuentra en constante vigilancia sobre sus actuaciones dentro de sus funciones, y que, de acuerdo al desempeño realizado por ellos, dependerá la confianza que los ciudadanos le otorguen al momento de elegirlos nuevamente para otros cargos públicos; es por eso que Mauro Alberto, afirma que: "Quien desafía al elector puede comprometer su futuro."⁸³

Es decir, los electores son los actores principales en el desarrollo de la rendición de cuentas vertical electoral, ya que ellos son los que juzgan las actuaciones de sus gobernantes y los castigan a través del voto; por ejemplo, si un gobernador, presidente municipal, diputado o senador, que no desempeñó un buen papel durante su cargo público, provocando descontento en la población a la que dirige sus funciones, ésta misma calificará y sancionará dicho desempeño, al negarle el voto cuando quieran acceder a otro puesto público y político; por otra parte, cuando el descontento de los ciudadanos es sobre las actuaciones de un presidente de la nación, la sanción va dirigida al partido político al que pertenece el

⁸¹ Sánchez Hernández, Mauro Alberto, *Tesis doctoral: El Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (Caso Oaxaca)*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, marzo de 2007, p. 142.

⁸² Dávalos Faz, Ezequiel, *op. cit.*, p. 51.

⁸³ Sánchez Hernández, Mauro Alberto, *op. cit.*, p. 142.

titular del ejecutivo federal, es decir, la ciudadanía se manifiesta negándoles el voto y ofreciéndoselo a los partidos políticos opositores.

Las consecuencias de la rendición de cuentas vertical electoral, es la variedad de representantes políticos que México ha tenido en los últimos años, donde los ciudadanos han elegido a representantes políticos de diversos partidos, manifestando el descontento del desempeño y rendición de cuentas que han realizado los mismos en ejercicio de sus cargos públicos.

En ese sentido, la rendición de cuentas vertical electoral, se exteriorizó por primera vez en el país, cuando los mexicanos penaron al Partido Revolucionario Institucional -PRI-, partido político que llevaba 71 años en el poder, al elegir al candidato a la presidencia nacional de oposición Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional -PAN-, en las elecciones del año 2000, partido político que prometía un cambio radical en el gobierno mexicano, donde las prácticas corruptas quedarían en el pasado.

El ejercicio de la democracia en esa ocasión, fue a su vez, el ejercicio de la rendición de cuentas vertical electoral, donde los ciudadanos castigaron a sus representantes políticos mediante el voto, derivado de los resultados de la vigilancia y evaluación constante que los propios ciudadanos realizaron sobre las actuaciones y desempeño de sus gobernantes, quienes durante 71 años habían demostrado gobiernos oscuros, opacos, centralistas y corruptos.

Como consecuencia de lo anterior, el Partido Acción Nacional –PAN- tomó el poder del gobierno del país durante dos sexenios, del año 2000 al 2012, periodo durante el cual, los ciudadanos mexicanos examinaron y vigilaron el quehacer gubernamental de los titulares del ejecutivo durante ese tiempo, 12 años en los que no se visualizó el cambio que se prometió, teniendo como consecuencia que los electores sancionaran a sus representantes de nueva cuenta mediante el ejercicio de la democracia, haciendo efectiva la rendición de cuentas vertical electoral al brindarle el voto de nueva cuenta al Partido Revolucionario Institucional -PRI-, quien en las elecciones del 2012, a través de candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto, prometía un nuevo PRI con visiones novedosas y beneficiosas para el país.

Sin embargo, durante el gobierno sexenal 2012 al 2018, se desarrollaron un cúmulo de situaciones que expusieron al gobierno como uno de los más corruptos en la historia de México, situaciones como las que a continuación Monsiváis-Carrillo hace referencia:

...la opinión pública reaccionó con indignación ante la presunta implicación del Ejército en la ejecución sumaria de 22 civiles en Tlataya, estado de México. Un par de meses después, la violencia registrada en la ciudad de Iguala la noche del 26 de septiembre y la concomitante desaparición de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa provocaron una demanda enérgica y unánime, a escala nacional, de acciones efectivas y legalmente fundamentadas por parte de la autoridad. Como señala el Centro PRODH, se trataba de “uno de los episodios más emblemáticos de violación a los derechos humanos en la historia reciente de nuestro país”. En estas circunstancias, en noviembre de 2014, la periodista Carmen Aristegui publicó un reportaje en el que denunciaba que la esposa del presidente había sido beneficiada por la compra de su “casa blanca” en una de las zonas residenciales más lujosas del país, por un influyente contratista del gobierno.⁸⁴

Los acontecimientos descritos anteriormente por el citado autor, no son los únicos actos de corrupción y abuso de poder que se realizaron durante ese gobierno, pero sí los que tuvieron mayor impacto en la sociedad, provocando con ello la pérdida de credibilidad del titular del ejecutivo, aún y cuando este mismo, emitiera el decreto que dio nacimiento al Sistema Nacional Anticorrupción, el cual fue creado con la intención de recuperar la credibilidad de los ciudadanos y atenuar la presión social por la que estaba atravesando el gobierno presidencial del periodo 2012-2018.

Sin embargo, la sociedad evaluó y juzgó las actuaciones y decisiones tomadas por el ejecutivo federal durante ese sexenio, mostrando su descontento y

⁸⁴ Monsiváis-Carrillo, Alejandro, “Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México”, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, México, núm. 65, vol. XXIII, época 3er cuatrimestre, septiembre-diciembre 2019, p. 60.

sancionando fuertemente al PRI durante el proceso electoral del año 2018, al elegir con un 53.17%⁸⁵ del total de los votos emitidos al candidato electo del partido de izquierda y oposición Movimiento Revolucionario Nacional –Morena-, dejando al PRI con un porcentaje del 16.42%⁸⁶, el cual se encontró muy por debajo del estándar sobre el cual se había mantenido a lo largo de su historia, asimismo, los electores continuaron castigando al PAN al otorgarles únicamente el 22.26%⁸⁷.

Lo anterior, refleja el impacto que la rendición de cuentas vertical tiene sobre los procesos electorales, toda vez que, es en realidad, la única herramienta que le brinda poder a los ciudadanos para tomar decisiones sobre la dirección que desean que tome el país, el medio para manifestar su descontento, y a su vez, el mecanismo para condenar las malas administraciones gubernamentales, es decir, es la manera a través de la cual los ciudadanos exigen cuentas a los gobernantes de manera directa.

La rendición de cuentas social se refiere a la declaración expresa de los ciudadanos frente a las inconformidades de ciertas actuaciones de sus representantes, dichas expresiones de inconformidad pueden ser reveladas mediante movimientos y manifestaciones, a través de medios de comunicación o por conducto del ejercicio del derecho a la libre expresión por medio de herramientas como el periodismo.

En ese tenor, Fernando Aguilera expresa que la rendición de cuentas social “...es la influencia que tienen los ciudadanos, organizados o no, mediante hechos y actos no reglados normalmente, para obligar a los servidores públicos a cumplir sus obligaciones (manifestaciones, movilizaciones, etc.)”⁸⁸, tal es el caso de los ejemplos mencionados por Monsiváis-Carrillo -citados en párrafos que anteceden-, como las múltiples manifestaciones sobre el caso de los 43 estudiantes

⁸⁵ Consultado en <https://www.proceso.com.mx/541748/ine-lopez-obrador-gana-con-30-millones-de-votos-y-el-53-17-por-ciento> el 01 de junio de 2020.

⁸⁶ Ídem.

⁸⁷ Ídem.

⁸⁸ Aguilera de Hombre, Fernando, *op. cit.*, p. 53.

desaparecidos de Ayotzinapa⁸⁹, donde la sociedad exigió y aún continua exigiendo a los representantes públicos que rindan cuentas sobre la violación de derechos humanos cometidos en ese acontecimiento.

La presión social a través de los medios de comunicación y la prensa, hacia el titular del ejecutivo federal del gobierno de 2012-2018, sobre la adquisición de la famosa casa blanca⁹⁰ a través de un contratista del gobierno federal, donde los ciudadanos exigieron que el gobierno rindiera cuentas sobre los actos de corrupción -en este caso soborno- cometidos en ese asunto; y que si bien recordamos, las declaraciones que realizó la primera dama, fueron claramente una simulación de rendición de cuentas, toda vez que, sus afirmaciones no eran claras ni congruentes.

Por otro lado, es importante señalar que, actualmente existen otras herramientas que podrían considerarse como parte de la rendición de cuentas vertical, las cuales fueron creadas mediante las reformas del Sistema Nacional Anticorrupción, tal como lo indica Miguel Ángel Salazar, al decir que dicho Sistema, "...consideró otros elementos indispensables para el combate a la corrupción, entre los que podemos destacar: la exigencia de que los servidores públicos presenten una declaración de intereses, además de la patrimonial y la fiscal..."⁹¹

En ese sentido, las declaraciones de interés, patrimonial y fiscal, se podrían considerar como parte de la rendición de cuentas vertical, aún y cuando estas pertenezcan de origen a la rendición de cuentas horizontal -por ser exigidas directamente por organismos de control y fiscalización del gobierno- siempre y cuando dichas declaraciones se encuentren publicadas y al alcance de los ciudadanos, para que estos mismos, puedan revisarlas, analizarlas y confrontarlas, y en caso de existir una anomalía, poder exigir cuentas, como por ejemplo, en caso

⁸⁹ Ver referencias para abordar un poco más sobre el caso Ayotzinapa en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180521114043/Reflexiones_sobre_Ayotzinapa.pdf

⁹⁰ Referencia para abordar un poco más sobre el tema <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/09/02/el-fantasma-de-la-casa-blanca-persigue-a-enrique-pena-nieto-el-gobierno-la-investiga/>

⁹¹Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel, "La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional Cuestiones Constitucionales*, México, Ed. IJ-UNAM, núm. 37, julio-diciembre, 2017, p. 59.

de detectar un conflicto de interés entre un servidor público con alguna empresa contratista, o cuando se manifieste que el patrimonio declarado por algún funcionario, no concuerda con los ingresos que declara recibir.

De todo lo anteriormente expuesto en el presente apartado, es importante recalcar la importancia de la presencia de la transparencia y del gobierno abierto, para que la rendición de cuentas vertical y social se configure de manera idónea, puesto que, es una herramienta indispensable para que los ciudadanos conozcan el actuar de sus gobernados y así puedan exigir cuentas de manera más acertada; y en ese orden de ideas, concluimos el presente apartado con la expresión de F. Winnington, citado por Cándido Monzón, quien apuntaba que: "...no es natural ni racional que el pueblo que nos ha elegido no esté informado de nuestras acciones."⁹²

2. El ejercicio de la rendición de cuentas diagonal o transversal en México

Si bien es cierto, cómo ya se mencionó anteriormente, los representantes públicos y políticos tienen la obligación de rendir cuentas a sus gobernados, sin embargo, la participación ciudadana en la rendición de cuentas es esencial para que ésta funcione de manera óptima y eficiente, puesto que, tal como lo señala Pablo Armando, "...de poco sirve la existencia de instituciones de acceso a la información si no se cuenta simultáneamente con ciudadanos que se asuman en pleno derecho de formar parte de la vigilancia del quehacer institucional, y que, por lo tanto, exijan esa información."⁹³

Para poder exigir cuentas, es necesario que la ciudadanía se involucre de manera activa, no solo informándose sobre las funciones gubernamentales, sino participando en las acciones y decisiones de nuestros gobernantes, a ese tipo de participación se le denomina rendición de cuentas diagonal o transversal, la cual, al

⁹² Monzón Arribas, Cándido, *Opinión pública, comunicación y política*, España, 2ª edición, 2006, Ed. Tecnos, p. 102.

⁹³ Ulloa Aguirre González, Pablo Armando, "La transparencia y las buenas prácticas ciudadanas. Un vehículo para la lucha contra la corrupción y un nuevo pacto entre el gobierno y la sociedad", en Martí Capitanachi, Luz de Carmen (Coord.), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 2011, p. 133.

igual que la rendición de cuentas vertical y social, tiene como elemento esencial la participación e interés por parte de los gobernados para que ésta se desarrolle efectivamente, sin embargo, la rendición de cuentas diagonal, es aquella en la que la participación ciudadana tiene mayor presencia.

Al respecto, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios -INFOEM-, a través del documento digital ubicado en su página web denominado El ABC de la rendición de cuentas, señala que:

La rendición de cuentas diagonal se produce cuando los ciudadanos recurren a las instituciones gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos, supervisiones de obras públicas, control de gastos, entre otras. Hoy en día, la rendición se ha convertido en una herramienta social que permite la mejora continua de los servicios y la gestión pública, ya que resuelve los problemas cotidianos de la población.⁹⁴

A la luz del romanticismo de la teoría todo resulta ideal y perfecto, sin embargo, hemos de aceptar que en diversas ocasiones la teoría no siempre se ve reflejada en la realidad de las situaciones; y un ejemplo claro es que en nuestro país, en el proceso de formulación de políticas públicas y creación de presupuestos, no existe una participación ciudadana que se involucre a tal grado en que se consideren dentro de las mismas las demandas y necesidades de las poblaciones, no obstante, por lo que se refiere a supervisiones de obras públicas, control de gastos, la rendición de cuentas diagonal o transversal, se materializa en nuestro país, mediante la participación ciudadana a través de la contraloría social, siendo ésta misma:

⁹⁴ Consultado en https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/ABC_rendicionCuentas.pdf el 03 de junio de 2020.

El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.⁹⁵

En este sentido, la contraloría social la realizan los propios ciudadanos, toda vez que, estos mismos fungen como contralores, realizando actividades de vigilancia y control a través de Comités de Contraloría Social, los cuales están integrados por ciudadanos voluntarios beneficiarios de los programas sociales del gobierno o habitantes del área donde se ejecutaran obras públicas, con la finalidad inspeccionar y vigilar los servicios otorgados por el gobierno, es decir, son los encargados de corroborar que los programas de gobierno tales como, construcción de obras, programa de salud, educación, cultura, entre otros, se cumplan en apego a las normas establecidas, así como también, para denunciar prácticas corruptas que se pudieran detectar.

La contraloría social, es garantizada a nivel federal por la Secretaría de la Función Pública -contraloría federal-; a nivel estatal por las contralorías estatales, en el caso del Estado de Sinaloa por la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas; por los órganos internos de control de las dependencias; por organismos e instituciones encargados de ejecutar los programas sociales; por entidades normativas; y a nivel municipal, por las Contralorías Sociales de los Ayuntamientos. En este mismo orden de ideas Angélica Cisneros colige que la participación social:

...conlleva una visión de corresponsabilidad ciudadana en el ejercicio del poder, sustentada en la objetividad y en la responsabilidad de los integrantes de los comités de contraloría social para ejercer dicho control, y el compromiso de los gobiernos a efecto de que los resultados obtenidos por los ciudadanos

⁹⁵ Consultado en <http://pcop.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloria-social.html> el día 02 de junio de 2020.

serán atendidos con un grado aceptable de razonabilidad y en caso de ser procedente se aplicarán las sanciones que correspondan, coadyuvando así al fortalecimiento del proceso de transición democrática y a garantizar la gobernabilidad democrática, al generar un ambiente de confianza, diálogo, transparencia y legalidad.⁹⁶

El otorgamiento del derecho subjetivo a los ciudadanos para participar en la vigilancia y control de la ejecución del gasto público, sobrelleva a su vez, la carga de una responsabilidad social de ejercer dichas atribuciones de vigilancia y control encaminados a conseguir el bien común social y de denunciar las actuaciones que conlleven a actuaciones corruptas.

Otros medios de participación ciudadana en asuntos gubernamentales aparte de las contralorías sociales, son los testigos sociales en materia de compras públicas, los observatorios ciudadanos, los comités y organismos ciudadanos que participan de cierta manera en iniciativas de leyes y propuestas en materia de políticas públicas y presupuestos, y la más novedosa actualmente, los comités ciudadanos anticorrupción, a nivel federal el Comité de Participación Ciudadana, y a nivel local los Comités Ciudadanos Estatales Anticorrupción, establecidos en nuestro país a partir de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción en cada una de las entidades federativas.

Al respecto, el artículo 15 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, establece que el objetivo del Comité de Participación Ciudadana es el de coadyuvar, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional; asimismo, el artículo 16 de la citada Ley general ordena que, el Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y

⁹⁶ Cisneros Luján, Angélica Ivonne, “La contraloría social y el acceso a la información pública en el ámbito municipal”, en Martí Capitanachi, Luz de Carmen (Coord.), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 2011, p. 83-84.

prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Asimismo, el artículo 21 de la mencionada Ley, instituye las atribuciones del Comité de Participación Ciudadana, entre las cuales se destacan, las de proponer políticas nacionales contra la corrupción, dar seguimiento a los trabajos del Comité Coordinador y del Sistema Nacional Anticorrupción, así como el de Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos, entre otros.

De lo expresado anteriormente, se podría decir que la rendición de cuentas diagonal o transversal, es un derecho de los ciudadanos, por medio del cual, se abre la oportunidad de poder contribuir y participar en las actuaciones gubernamentales, retroalimentando a los gobernados sobre las mismas, interviniendo a través de vigilancia, control, propuestas, denuncias o reconocimientos sobre la actividad gubernamental; asimismo, es un espacio de diálogo constructivo entre la administración y la ciudadanía, para explicar, argumentar, proponer, discutir y hacer un balance de avances, resultados, dificultades, agendas pendientes y retos por alcanzar.

Sin embargo, en la realidad, la rendición de cuentas diagonal se ejercer de manera acotada, en donde la mayoría del tiempo, en lugar de ser un espacio para el dialogo, lo que existe es confrontación, los eventos y reuniones se realizan únicamente para cumplir con la normatividad anticorrupción; asimismo, la participación ciudadana se restringe a un evento que se limita a la realización de una audiencia pública en el que se muestra un informe de gestión, y donde la participación ciudadana se acota a una simple escucha, en el que únicamente se muestren los aciertos y se espera recibir reconocimientos.

Por lo que, en relación a la rendición de cuentas diagonal, México aún se encuentra en sus inicios, no obstante, la reciente creación del Comité de Participación Ciudadana y las actividades de las contralorías sociales, son una demostración de buena fe para un cambio en temas de rendición de cuentas y gobierno abierto, sin embargo, aún queda mucho por avanzar, especialmente en la

participación ciudadana con respecto a la creación de políticas públicas y presupuestos, a lo que Pablo Armando infiere: “El horizonte se dibuja en llegar a tener la posibilidad no sólo de evaluar las políticas públicas, sino también de opinar sobre el diseño y la forma en la que pueden o deben llegar a beneficiar a la sociedad en su conjunto.”⁹⁷, es por eso que, se debe fortalecer la participación ciudadana y no sólo ejercerla para cumplir con la normatividad establecida, y de esa manera lograr pesos y contrapesos entre la ciudadanía y el gobierno.

3. El ejercicio de la rendición de cuentas horizontal a través de la fiscalización

Hasta este punto, hemos estudiado tres de las cuatro perspectivas de rendición de cuentas expuestas por Aguilera de Hombre, la vertical, la social y la diagonal o transversal, logrando detectar una variable común entre las mismas, y esta es, la participación y acción ciudadana como elemento esencial para hacer efectiva la rendición de cuentas; ahora bien, continuaremos nuestro estudio, analizando la cuarta perspectiva, la horizontal, la cual el mencionado autor indica que ésta misma “...se refiere a los mecanismos de control internos al sistema estatal, como son las contralorías y las entidades de fiscalización superior...”⁹⁸, lo que nos da a suponer que la rendición de cuentas horizontal es ejercida entre los propios organismos e instituciones de gobierno.

En esa misma tesitura, Guillermo O’Donnell, citado por Ezequiel Dávalos, explica que “...la rendición de cuentas horizontal supone la existencia de controles entre las distintas agencias gubernamentales; es decir, hace referencia al sistema de pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, para equilibrar el ejercicio del poder, y en este caso, el uso del poder discrecional.”⁹⁹

Tomando en consideración las opiniones de ambos autores, podemos afirmar que la rendición de cuentas horizontal es la que se ejerce a través de los propios órganos gubernamentales, lo que a su vez concuerda con la propia denominación que se le otorgó, puesto que, si este tipo de rendición de cuentas es ejercida entre

⁹⁷ Ulloa Aguirre, Pablo Armando González, *op. cit.*, p. 136.

⁹⁸ Aguilera de Hombre, Fernando, *op. cit.*, p. 53.

⁹⁹ Dávalos Faz, Ezequiel, *op. cit.*, p. 51.

los distintos organismos de gobierno, éstos mismos se estarían exigiendo y rindiendo cuentas de manera horizontal entre las estructuras de los tres poderes de gobierno, provocando con ello un equilibrio entre los mismos.

Ahora bien, con respecto al ejercicio de la rendición de cuentas horizontal, este se desarrolla a través de la fiscalización, que no es más que un conjunto de actuaciones dirigidas a controlar, vigilancia y revisar las actuaciones de los agentes gubernamentales, especialmente las referidas a las finanzas y gasto público; fiscalizar conlleva a la actividad de analizar, revisar, inspeccionar, y evaluar exhaustivamente la gestión pública y privada; por ello, la fiscalización se puede ejercer tanto en el sector público como en el sector privado, sin embargo, para el tema que nos confiere en este capítulo, nos referiremos y estudiaremos a la fiscalización pública, es decir, a la actividad de fiscalización ejercida en las instituciones y organismos públicos.

Por consiguiente, consideramos que la actividad de fiscalización resulta ser muy importante para desarrollar una efectiva rendición de cuentas y un control de pesos y contrapesos de poder público, puesto que, a través de ella se puede comprobar y evaluar si los gobernantes están realizando sus actuaciones en estricto apego a su marco legal o si estas mismas están encaminadas a cumplir los planes y estrategias de las políticas públicas, lo que conlleva a su vez, a medir y comparar el nivel de eficiencia y de objetivos logrados, para con ello conocer lo avanzado y lo que aún está pendiente por hacer.

En ese mismo orden de ideas, Ruth Noemí, apunta que: "... a través de la fiscalización (...) se impulsa un uso más eficiente y una mayor calidad en la gestión gubernamental, para dar paso a lo que la teoría ha denominado el impulso de "un buen gobierno"..."¹⁰⁰, lo cual, teóricamente se puede configurar, ya que la fiscalización permite comprobar que lo realizado se encuentre en apego al marco

¹⁰⁰ Tiscareño Agoitia, Ruth Noemí, El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo", El Cotidiano, núm. 198, julio-agosto, 2016, t. 32, p. 63.

normativo, detectar y prevenir las irregularidades, así como medir y comparar los avances logrados.

A manera de resumen, la rendición de cuentas horizontal es aquella que se ejerce entre los propios organismos gubernamentales, específicamente entre los propios poderes de la unión, con la finalidad de crear contrapesos en el ejercicio del poder entre ellos, los cuales la ejecutan a través de la fiscalización, que no es más que acciones de vigilancia, control, revisión e inspección, realizadas por los órganos de control de la administración pública.

En esa misma tesitura, es importante aludir que, la fiscalización pública se ejerce desde dos ámbitos, la fiscalización externa y la interna, la primera de ellas se ejerce mediante el órgano de control del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo y Judicial; la segunda, se refiere a la fiscalización ejercida al Poder Ejecutivo por medio de su propio órgano de control interno.

Desde esa figura, la fiscalización exterior se lleva a cabo por medio de la Auditoría Superior de la Federación –ASF-, órgano de fiscalización superior dependiente del Poder Legislativo a nivel federal, y por las Auditorías Superiores de las entidades federativas a nivel local, en el caso de Sinaloa por la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa –ASE-; y en lo que respecta a la fiscalización interna, esta misma se ejerce por medio de la Secretaría de la Función Pública –SFP-, órgano de control interno del Poder Ejecutivo federal, y por las Contralorías estatales a nivel local, en el caso de Sinaloa por la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas –STRC-.

Es relevante destacar la importancia del ejercicio de ambos controles el interno y el externo, puesto que, si bien, la revisión y vigilancia de la ASF propicia crear presos y contrapesos entre los poderes, evitando así configurar un poder centralista dentro del Poder Ejecutivo; y por otro lado, es importante que el Poder Ejecutivo cuente con un órgano de control interno, en este caso, la SFP, que abarque atribuciones más específicas de control hacia su interior, para propiciar un ejercicio gubernamental eficaz y eficiente, con la finalidad de evitar observaciones y resultados negativos en las revisiones de la ASF.

A manera de conclusión del presente apartado, se puede afirmar que la importancia de la rendición de cuentas horizontal radica en establecer un constante control y vigilancia entre los propios poderes de la unión, puesto que, aparte de la evaluación constante que ejerce la ciudadanía a través de la rendición de cuentas vertical, social y diagonal, es importante que estos mismos se sientan vigilados por medio de órganos revisores que se encuentren fuera de su esfera organizacional y competencial, teniendo por una parte la facultad de exigirse cuentas, y por otra la obligación de rendirlas entre ellos mismos, a lo que Marybel Martínez comenta: "...la rendición de cuentas ideal –por llamarla de alguna manera– sería la horizontal, donde los pesos y contrapesos están tan equilibrados que ningún poder, incluido el órgano vigilante, logra imponerse sobre los demás."¹⁰¹

La afirmación de la citada autora, refleja el deber ser de la rendición de cuentas horizontal, sin embargo, en la realidad operativa de este tipo de rendición de cuentas, existen ciertos factores que impiden que ésta misma se desarrolle conforme al deber ser, los cuales abordaremos más adelante.

Por último, consideramos que no puede existir una verdadera rendición de cuentas horizontal, si no existe una revisión de registros contables y financieros sobre los ingresos y egresos del Estado, derivados del quehacer gubernamental, así como, sin una comprobación de la congruencia de dichos registros y actuaciones con los objetivos y estrategias de las políticas públicas establecidas, por parte de un organismo que garantice el profesionalismo y experiencia en revisiones, evaluaciones y auditorías, es decir, no se podría configurar una rendición de cuentas horizontal sin el ejercicio de la fiscalización.

A. El ejercicio de la rendición de cuentas horizontal a través de la fiscalización de la cuenta pública por el Poder Legislativo

La rendición de cuentas no se encuentra establecida de manera explícita dentro de nuestra Constitución Política, sino que se puede ubicar en los preceptos que establecen mecanismo de vigilancia, control y fiscalización sobre las

¹⁰¹ Martínez Robledo, Marybel, *Op. cit.*, p. 203, p. 206.

actuaciones de nuestros representantes, donde el conjunto de estos mismos, no es más que rendición de cuentas; en ese sentido, la fracción VI del artículo 74 constitucional, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la cuenta pública, la cual se realizará a través de la ASF.

Asimismo, señala que el objeto de la revisión de la cuenta pública es el de evaluar los resultados de la gestión, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, atribuyendo a su vez a la ASF la facultad de determinar las responsabilidades a que dé lugar -de acuerdo a la Ley-, en caso de que, en los resultados de dicha revisión aparecieran discrepancias entre los ingresos y egresos con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados.

Por otra parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación -LFRC- señala en su artículo 1º, la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática de las entidades fiscalizadas.

En ese contexto, nos cuestionamos ¿quiénes son los sujetos de fiscalización? a lo que Manuel Solares explica que: "...son los sujetos de fiscalización (...) los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, entes públicos federales, entidades federativas, municipios que ejerzan recursos públicos federales y cualquier persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales."¹⁰²

De conformidad a lo establecido en el artículo 74 constitucional, la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de

¹⁰² Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior De La Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, IJ UNAM, 2004, p. 196.

Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente, pudiendo ampliar el plazo mediante una prórroga, el cual no podrá exceder de 30 días naturales.

El hecho de que los sujetos a fiscalización entreguen un informe anual sobre sus respectivas gestiones a la Cámara de Diputados, para que ésta lo revise y compruebe que dichas gestiones estuvieron en apego a lo establecido en el marco legal, teniendo a su vez, la atribución de exigir justificaciones, aclaraciones e imputación de sanciones, cuando las actuaciones gubernamentales de los mismos no han sido apegadas a ley ni a los valores éticos establecidos, es una de las manifestaciones de rendición de cuentas horizontal que se realiza mediante del Poder Legislativo, es decir, el Poder Legislativo mediante de la Cámara de diputados, el cual a su vez a través de la ASF, tiene la facultad de exigir cuentas tanto a los organismos que integran los poderes de la unión, como a todos aquellos organismos autónomos sujetos a fiscalización, y a la inversa, estos mismos tienen la obligación de justificarlas, explicarlas y responsabilizarse sobre ellas, o sea, de rendir las cuentas exigidas, logrando de esta manera un sistema de pesos y contrapesos en materia de rendición de cuentas horizontal.

Teóricamente las afirmaciones anteriores dibujan un panorama de rendición de cuentas horizontal aparentemente perfecto, donde esta misma se hace efectiva mediante el ejercicio de los pesos y contrapesos entre los propios poderes de la unión; no obstante, el ejercicio práctico de la rendición de cuentas horizontal se ve viciado por una serie de aspectos jurídicos y políticos que impiden que el órgano fiscalizador -ASF- realice sus funciones de manera efectiva, siendo la principal causa la falta de autonomía constitucional del mismo, autonomía sobre la cual abordaremos a continuación.

B. La importancia de aumentar la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación para una efectiva rendición de cuentas horizontal

La Auditoría Superior de la Federación, es el órgano de fiscalización superior de la nación dependiente de la Cámara de Diputados, misma que de acuerdo a la fracción II del artículo 74 de nuestra Carta Magna, deberá coordinar y evaluar, sin

perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la ASF, en los términos que disponga la LFRCF.

Asimismo, el artículo 79 constitucional, establece que la ASF, tendrá autonomía técnica y de gestión en los términos que disponga la LFRCF; al respecto, las fracciones III y IV del artículo 4 de la referida Ley, define a la autonomía de gestión de la ASF como, la facultad para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones; y a la autonomía técnica como, la facultad para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior.

No obstante, la LFRCF establece diversas atribuciones a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, para que esta misma mediante su Unidad de Evaluación y Control, tenga cierto control y vigilancia sobre el desempeño de la ASF.

Al respecto, algunas de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia sobre la ASF, estipuladas en la LFRCF son: Analizar el programa anual de fiscalización de la cuenta pública y conocer los programas estratégico y anual de actividades sobre las cuales, podrá formular observaciones; conocer y opinar sobre el proyecto de su presupuesto anual; analizar su informe anual del ejercicio; evaluar su desempeño, respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; proponer a la Cámara los candidatos a ocupar el cargo de titular de la ASF, así como la solicitud de su remoción; ordenar a la Unidad de Evaluación, la práctica de auditorías a la ASF; entre otras.

De igual forma, algunas de las atribuciones de la Unidad de Evaluación y Control, dependiente de la Comisión de Vigilancia, sobre la ASF estipuladas en la LFRCF son: Vigilar que el titular, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la ASF en el desempeño de sus funciones, se sujeten a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas -LGRA- y a las demás disposiciones legales aplicables; imponer a los servidores públicos de la ASF las sanciones administrativas no graves previstas en la LGRA o, tratándose de faltas

graves en términos de dicha ley, promover la imposición de sanciones ante el Tribunal; recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del titular, auditores especiales y demás servidores públicos de la ASF e iniciar investigaciones.

Por lo anterior, nos realizamos la siguiente pregunta ¿qué tan ineficiente es la ASF en el desempeño de sus funciones de fiscalización que es necesario que la Comisión de Vigilancia tenga tanto control sobre ella? Aclaremos que con este cuestionamiento no queremos insinuar que la ASF no deba ser vigilada, porque creemos que es indispensable que también sea vigilada y tenga la obligación de rendir cuentas sobre sus funciones a los ciudadanos; sin embargo, la interrogante que nos planteamos va más en el sentido de conocer si realmente es necesario que la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Vigilancia, tenga gran control y poder sobre la ASF, es por ello que se plantean las siguientes ventajas y desventajas sobre el control de la Cámara de Diputados sobre la ASF:

- Ventajas:

La condición de que la ASF sea el órgano encargado de la revisión del gasto de la Cuenta Pública y de la evaluación del desempeño del Poder Ejecutivo en sus funciones administrativas, da la impresión de que esta misma no tiene la necesidad de ser evaluada y revisada, toda vez que, si es la entidad facultada de inspeccionar y examinar el cumplimiento normativo de toda aquella entidad y organismo público que maneje recursos del erario y a su vez evalúe sus desempeños, lo lógico sería que esta misma debe guiarse con el ejemplo, realizando sus funciones de manera transparente y debidamente apegadas a las normas que la rigen.

No obstante, no deja de ser un organismo público dirigido por personas, mismas que aun teniendo un alto nivel ético y profesional, no impide que exista la posibilidad de que sean susceptibles de cometer errores o de ser corrompidos. Es por ello que nuestros representantes legislativos optaron por la creación de una Unidad técnica que apoye a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, por una parte, a evaluar el desempeño de la ASF, y por otra, a analizar e interpretar

los informes y resultados de las funciones de fiscalización realizadas por la misma, para facilitar a su vez a los legisladores, en la toma de decisiones para la asignación de presupuestos.

Alejandro Romero¹⁰³, manifiesta que desde el 2004, la UEC ha apoyado a la Comisión de Vigilancia en la realización del Análisis del Informe del Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; asimismo, señala que como parte de esa actividad, la UEC se encarga de diseñar la metodología utilizada para analizar los Informes que la ASF emite; de igual forma, analiza y verifica la estructura, contenido, consistencia y calidad del Informe del Resultado y su nivel de cumplimiento conforme al marco legal aplicable; aunado a ello elabora cuadernos de evaluación sobre los resultados de la fiscalización superior, sistematiza las opiniones generadas por las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados sobre el Informe del Resultado de la ASF; formula y propone a la Comisión de Vigilancia, las conclusiones y recomendaciones realizadas para la ASF, con la finalidad de mejorar su labor en la revisión de la Cuenta Pública.

Apoyo que consideramos necesario, puesto que como bien sabemos, nuestros legisladores no son multidisciplinarios, ni expertos en diversas materias, por lo que es indispensable que cuenten con unidades técnicas que los apoyen en el desempeño de sus funciones legislativas, como lo es la tarea de asignación de presupuestos a través de programas públicos a entidades y organismos gubernamentales, donde definitivamente es necesario que los legisladores tomen como base, los resultados de los informes de auditoría de las Cuentas Públicas anteriores, emitidos por la ASF, para la aprobación de los mismos. De igual forma Alejandro Romero indica que:

Al contar con información derivada de la fiscalización las comisiones parlamentarias 3 veces al año tienen la oportunidad de rediseñar el Análisis al Informe del Resultado involucrando activamente a todas las comisiones

¹⁰³ Romero Gudillo, Alejandro, "Participación de la Unidad de Evaluación en el Sistema Nacional Anticorrupción" *Revista de Administración Pública*, México, Ed. UNAM, núm. 137 mayo-agosto 2015, p. 270.

para que después éstas puedan utilizar la información como insumo en sus actividades.¹⁰⁴

El control que la Cámara de Diputados tiene sobre la ASF a través de la UEC de la Comisión de Vigilancia, ha sido sumamente criticado tanto por juristas, como por académicos y especialistas en temas de fiscalización, por diversos aspectos que más adelante analizaremos, críticas que conllevan a la manifestación de la necesidad de otorgarle a la ASF mayores atribuciones y una autonomía plena.

No obstante, expondremos tres hechos recientes que han ocurrido dentro de la labor de fiscalización superior de la ASF, que ponen en duda que la ASF desempeñe sus funciones de manera efectiva y eficiente, sin un órgano paralelo que lo vigile, evalúe y exija el cumplimiento eficiente, efectivo y eficaz de sus atribuciones.

El primero de ellos es el hecho de que, en el primer año de gobierno de la administración pública federal actual, se visualizó un retroceso en la operación de la ASF con respecto a las auditorías planificadas y aplicadas, puesto que si tomamos como objeto de análisis un comparativo entre los Programas Anuales de Auditorías para la Fiscalización Superior –PAAF- de los años 2016, 2017 y 2018, los tres últimos del gobierno de anterior -1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018- con el PAAF del 2019, primer año del gobierno actual, vemos una disminución considerable en la programación de auditorías.

Lo anterior, a razón de que en el PAAF de la Cuenta Pública 2016 se ejecutaron 1,865 auditorías, en el PAAF de la Cuenta Pública 2017 se realizaron 1,676 auditorías y en el PAAF de la Cuenta Pública 2018 se efectuaron un total de 1,808 auditorías en total, teniendo un promedio, entre los tres últimos años del gobierno federal anterior de 1,783 auditorías por año; mientras que en el PAAF de la Cuenta Pública 2019 y 2020, los dos primeros años del gobierno federal actual, de acuerdo al Informe para la honorable Cámara de Diputados, sobre el Estado que guardan la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 271.

fiscalizadas, con corte al 30 de septiembre de 2021¹⁰⁵, se aplicaron 1,358 y 125 auditorías, respectivamente, es decir, alrededor de 400 a 1,600 auditorías menos que en años anteriores; situación que fue criticada por diversos medios periodísticos y ciudadanos activos, entre ellos, la organización México Evalúa, razón por la cual, creemos que en el PAAF de la Cuenta Pública 2021, se visualizó un considerable aumento de 2,034¹⁰⁶ auditorías programadas para este último ejercicio presupuestal.

El segundo hecho, es la cuestión del rezago de observaciones en proceso de seguimiento que tienen a la fecha sin resolver la ASF, situación sobre la cual, la organización México Evalúa y Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey reveló que: “Entre las CP que corren del año 2000 a 2018, se emitieron cerca de 23 mil pliegos de observaciones —presuntos daños a la Hacienda Pública---.”¹⁰⁷ añadiendo la referencia de que: “...se encuentran en seguimiento un total de 7,457 acciones con responsabilidades de daño patrimonial, lo que representa más del 32.4% de los pliegos de observaciones.”¹⁰⁸

Por otra parte, en los resultados de las 125 auditorías realizadas en la Cuenta Pública 2021, se generaron 46¹⁰⁹ pliegos de observaciones, es decir, observaciones con presunto daño patrimonial, asimismo, en el último Informe para la Honorable Cámara de Diputados sobre el estado que guardan la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas –citado en párrafos anteriores- que emitió la ASF con corte a septiembre de 2021, señala que a esa fecha, contaban con 4,411 pliegos de observaciones en seguimiento, 2 con

¹⁰⁵ consultado en https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/INFORME_SEMESTRAL_30_09_2021.pdf el 30 de octubre de 2022.

¹⁰⁶ Consultado en https://www.asf.gob.mx/uploads/5377_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_CP_2021_DOI.pdf el 30 de octubre de 2022.

¹⁰⁷ Consultado en <https://www.mexicoevalua.org/la-asf-y-la-fiscalizacion-superior-en-tiempos-de-mayorias/> 17 de julio de 2021.

¹⁰⁸ Ídem.

¹⁰⁹ Consultado en https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/INFORME_SEMESTRAL_30_09_2021.pdf

notificación en tránsito y 1,066 en revisión legal, lo que nos indica que al corte del último informe, existían 5,479 pliegos de observaciones aún en seguimiento.

Esta situación demuestra sin duda alguna, deficiencias en el cumplimiento de las actuaciones de la ASF, así como ineficiencia en sus funciones, toda vez que, contar con un rezago de observaciones tan prominente, refleja que la ASF tiene problemas en sus controles internos y organizacional, o bien, la carga de trabajo sobrepasa los recursos humanos y financieros necesarios para cubrir sus funciones en tiempo y forma.

El tercer y último hecho, es el escenario que conlleva la emisión de un gran número de pliegos de observaciones que no representan efectivamente un desvío de recursos públicos o una verdadera afectación a la Hacienda Pública, dicho de otra manera, pliegos de observaciones que en la etapa de seguimiento, se desvirtúan y aclaran las presuntas irregularidades detectadas. Este escenario muestra deficiencias en el desarrollo de las auditorías, ya que la mayoría de las observaciones generadas, son derivadas de una mala interpretación o una falta de revisión a profundidad por parte de los auditores, ya que estas se aclaran en la etapa de solventación y sólo generó carga de trabajo.

No obstante, consideramos a su vez, que la emisión de este tipo de pliegos de observaciones, suelen generarse a conciencia o a propósito por parte de los equipos de auditores a cargo, puesto que, como podemos observar, en la mayoría de los casos la función fiscalizadora de la ASF suele ser calificada positiva o negativamente a consideración del número de observaciones derivadas de sus revisiones; a manera de ejemplo sobre lo anteriormente mencionado, haremos referencia a la opinión que la organización México Evalúa y Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey exteriorizó al decir que:

Un componente adicional en la evaluación a la ASF es la cantidad de auditorías que no determinan acciones —recomendaciones, responsabilidades administrativas, patrimoniales o penales— para las CP

2016, 2017 y 2018. Detectamos que una de cada cinco auditorías practicadas (1,169) concluyeron sin acciones.¹¹⁰

Al respecto, discurrimos que la situación de que los resultados de las auditorías practicadas no generen hallazgos, debe significar un sinónimo de que la ASF está realizando su trabajo de manera ineficiente, sino que consideramos que para poder calificar como positivo o negativo el trabajo de fiscalización de la ASF conlleva un análisis de mayor profundidad, que simplemente basarse en si observó o no observó en sus auditorías; toda vez que podría ser que efectivamente los organismos y entidades auditadas, hayan realizado sus funciones en apego a la normativa aplicable, o que las irregularidades detectadas sean simplemente inconsistencias de control interno y no de un desvío de recursos públicos.

Asimismo, creemos que la expedición de pliegos de observaciones en demasía, sin que estos soporten realmente una irregularidad que conlleve a una afectación al erario público, sino que son simplemente errores de interpretación o falta de profundidad en la investigación, ocasiona un congestionamiento de asuntos pendientes por atender por parte de la ASF, lo que a su vez propicia cargas excesivas de trabajo y al final de cuentas, una sensación de que la ASF no está realizando sus funciones de manera eficiente.

Ahora bien, retomando la idea principal de este apartado, los tres hechos analizados anteriormente, nos llevan a pensar que la ASF, aun y cuando es la EFS en México, y es quien por defecto debe poner el ejemplo de desarrollar sus funciones en apego a lo establecido en las leyes aplicables a su materia, de manera transparente y en busca del bien común público, no deja de ser una organización pública manejada por seres humanos, que a su vez pueden cometer irregularidades y faltas en su actuar, ya sea de manera dolosa o imprudencial.

Por lo que, reflexionamos que es necesario que exista un organismo alterno que vigile su comportamiento y evalúe su efectivo desempeño, exigiéndole a su vez una efectiva rendición de cuentas; de igual forma, creemos que es indispensable

¹¹⁰ Consultado en <https://www.mexicoevalua.org/la-asf-y-la-fiscalizacion-superior-en-tiempos-de-mayorias/> el 17 de julio de 2021.

que exista un organismo que sirva de intermediario entre la Cámara de Diputados y la ASF, encargado de interpretar los informes de esta última y de gestionar las conclusiones y notas necesarias para que nuestros legisladores puedan tomar como base, dichos resultados para la creación, modificación o extinción, tanto de leyes, como de políticas públicas, programas y presupuestos de egresos; siendo ésta la ventaja que observamos sobre la existencia y atribuciones de la UEC de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, cabe señalar que siendo esa la ventaja y la utilidad de la creación de la UEC y del control que esta misma y la Comisión de Vigilancia tienen sobre la ASF, no deberían existir deficiencias en las funciones de la ASF, como las abordadas con anterioridad, lo que nos da a reflexionar que la UEC y la Comisión de Vigilancia no están ejerciendo adecuadamente las facultades que se les otorgó o podría ser que dichas facultades y atribuciones solo son el reflejo de que lejos de apoyar a mejorar el desempeño de la ASF, la perjudica.

Por otra parte, no queremos decir que nos encontramos en total acuerdo de que la UEC tenga tanto control sobre la ASF, puesto que existen diversas cuestiones y desventajas sobre las atribuciones y controles que dicha Unidad tiene sobre la ASF, de las cuales apreciamos una afectación en el desarrollo efectivo y eficiente de la actividad de fiscalización que desempeña la ASF, mismas que analizaremos a continuación.

- Desventajas

Si se analizara a detalle todas las situaciones que propician una desventaja sobre el poder político que la Cámara de Diputados tiene sobre la ASF, a través de la Comisión de Vigilancia y la UEC, podrían derivarse un gran número de ellas. No obstante para el desarrollo del presente apartado únicamente abordaremos seis desventajas, mismas que creemos son las que mayor impacto negativo tienen sobre la autonomía de la ASF y un desempeño efectivo en la actividad de fiscalización.

La primera desventaja que visualizamos sobre las atribuciones que tanto la UEC como la Comisión de Vigilancia tienen sobre la ASF, es la aprobación de su

PAAF, que si bien es cierto, de facto lo que establece el artículo 81 de la LFRCF es que la Comisión de Vigilancia, analizará el programa anual de fiscalización de la Cuenta Pública y conocerá los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento, sin establecer que será la encargada de aprobarlo.

Sin embargo, en la realidad no es así, puesto que una vez que la ASF crea y proponer su propio PAAF -facultad que tiene como parte de su autonomía técnica y de gestión- es remitida a la Comisión de Vigilancia por medio de la UEC, pasando en ese proceso dos filtros de aprobación, puesto que derivado del análisis que estas mismas realicen al PAAF, tienen atribuciones de formular observaciones sobre el mismo, es decir, no remitirán el PAAF para su aprobación sino hasta que el mismo este estructurado de acuerdo a sus consideraciones.

Por lo que, el plan de trabajo anual de la ASF, es controlado de manera indirecta por la Comisión de Vigilancia, situación que propicia a que influyan decisiones partidistas y no decisiones necesarias en apego a las necesidades reales a cubrir; sobre dicha situación Miguel Meza y Andrea Sedeño indican que:

La Auditoría ha experimentado un claro deterioro en los primeros años del sexenio de AMLO. La ASF redujo el desempeño de sus funciones, alcanzó menores resultados y se alejó de su función anticorrupción, alcanzando retrocesos históricos. Esto puede deberse, en parte, a que una mayoría legislativa del partido del presidente la haya subordinado institucionalmente; además, ahora cuenta con algunos funcionarios con antecedentes partidistas y perdió a algunas de sus auditoras más valiosas.¹¹¹

Si la vigilancia, evaluación y controles aplicados sobre la ASF, vienen directamente del Poder Legislativo, es obvio considerar que la ASF se manejará

¹¹¹ Meza, Miguel Alfonso y Sedeño Toxtle, Andrea, “La Auditoría Superior de la Federación: dos años de deterioro”, *Revista digital Nexos*, marzo 2021
Consultado en: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/la-auditoria-superior-de-la-federacion-dos-anos-de-deterioro/>, el 20 de julio de 2021.

sobre fuerzas políticas, y más aún si la mayoría partidista del Congreso es del mismo partido político del titular del Poder Ejecutivo.

No muy alejada de la conclusión anterior, se desprende la segunda desventaja, y la más significativa a nuestra consideración, es la injerencia que tiene la Comisión de Vigilancia para la designación del titular de la ASF, el cual será elegido, de acuerdo a lo señalado en el artículo 79 constitucional, el cual establece que se elegirá por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.

No obstante, para que la votación se lleve a cabo, es la Comisión de Vigilancia la que deberá, conforme a lo indicado en el artículo 84 de la LFRCF, realizar el proceso de convocatoria; revisar y analizar las solicitudes de los aspirantes; entrevistar y evaluar a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de la terna; y formular un dictamen, en el que propondrá al Pleno de la Cámara, tres candidatos, para que la misma proceda a la votación correspondiente.

Pero ¿Por qué creemos que la intervención de la Comisión de Vigilancia en el proceso de designación del titular de la ASF es una desventaja significativa sobre las actividades de fiscalización de la misma? Sencillamente por el hecho de que es la encargada de realizar todo el proceso de evaluación y selección de los tres candidatos finales que integrarán la terna para la votación; es decir, si algún aspirante llega a la terna final, es gracias a la consideración y juicio de la Comisión de Vigilancia.

Situación que, aun y cuando de facto la Comisión de Vigilancia debería guiarse con ética profesional y en estricto apego a la ley a la hora del proceso de selección, *de iure* no deja de ser un proceso sumamente politizado, en el que las fuerzas políticas de los grupos parlamentarios mayoristas tienen una alta influencia en la selección de los mismos, y ni se diga, sobre la aprobación en la votación de la terna por parte de la Cámara de Diputados.

Dicho escenario, propicia para el Auditor Superior designado, la acreditación por defecto, de compromisos políticos hacia los integrantes de la Comisión de Vigilancia y de ciertos grupos políticos de la Cámara de Diputados, y más aún, si el ganador de la terna fue propuesto, a discreción obviamente, por uno de estos grupos políticos.

Lo que ocasiona la represión de la ASF sobre su independencia y autonomía, puesto que su titular se encuentra marcado por compromisos políticos desde su designación. Aunque algunos críticos y expertos en el tema, crean lo contrario y piensen que, en la actualidad se cuentan con las herramientas jurídicas necesarias para que este proceso se encuentre libre de fuerzas políticas, la realidad es que esa hipótesis no se logrará hasta que se reforme el proceso de designación del titular de la ASF.

Por lo tanto, creemos ineludible la necesidad, por una parte, que la designación del titular de la ASF, se realice de manera distinta a la constitucionalmente establecida, toda vez que, como ya se mencionó, si la asignación del Auditor Superior depende de las propuestas realizadas por la Comisión y la designación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, la designación se ve afecta por intereses políticos, asimismo, genera un cierto compromiso por parte del candidato elegido como titular hacia la Comisión y la Cámara, compromiso que puede generar que las actuaciones en el desempeño de las funciones del titular se vean influenciadas a ser imparciales.

Asimismo, Jorge Fernández apunta que: "...aun cuando el titular actúe con plena imparcialidad, aun cuando el titular actúe con plena autonomía, está marcado por la sombra de la duda, sería preferible que lo cobijara la transparencia, la equidad y la justicia."¹¹² Situación que obviamente no se podría configurar si la asignación la realiza el órgano al que dependes, mismo que a su vez tiene la

¹¹² Fernández Ruiz, Jorge "Autonomía de la Auditoría Superior y de la PGR", en Ackerman, John M. y Astudillo, César (Coords.), La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, México, IJ UNAM, 2009, p. 131.

atribución de vigilar tu desempeño y el cuál actúa conforme a intereses políticos y no en base a los valores de justicia, transparencia y rendición de cuentas.

Por lo anterior, se considera antinatural que la ASF tenga la facultad de Auditar al Poder Legislativo, poder al cual pertenece, depende y sobre el cual se encuentra en constante vigilancia, es por ello que consideramos que, es difícil que el Auditor Superior ejerza sus funciones de fiscalización de manera imparcial al encontrarse en tal situación; de igual forma sucede con la remoción de su cargo como titular, la cual se encuentra sujeta de la evaluación que realice la comisión sobre su desempeño, evaluación que es valorada por la Cámara, la cual puede considerar la destitución del mismo, bajo criterios que en su mayoría, se ven influenciados por fuerzas políticas.

Por todo lo anterior, se podría concluir que la ASF no podría realizar sus funciones de fiscalización de manera imparcial y autónoma, estando bajo la vigilancia del órgano que lo designó y que lo puede rescindir, si las actuaciones, resultados y declaraciones expuestas por la ASF, no están bajo los intereses políticos de la Cámara de Diputados; en ese sentido, Manuel Bartlett indica que: “El Auditor requiere inmunidad, no impunidad, susceptible de ser llevado al desafuero ante la Cámara de Diputados. Hoy puede ser destituido por su desempeño simplemente a juicio de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.”¹¹³

La tercera desventaja la encontramos en la atribución que la Comisión de Vigilancia tiene, a través de la UEC, de evaluar el desempeño del Auditor Superior y los servidores públicos que integran la estructura de la ASF, toda vez que el hecho de que una Unidad Técnica del Poder Legislativo -Poder que se encuentra cargado de fuerzas políticas- evalúe el desempeño y las actuaciones de la ASF, puede significar un arma de doble filo¹¹⁴, puesto que somete a la ASF a cumplir con ciertos requerimientos no apegados a la ley o a la búsqueda del bien común, de quienes lo

¹¹³ Bartlett Díaz, Manuel, “Perspectivas de la Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional autónomo”, en Ackerman, John M. y Astudillo, César (Coords.), La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, México, IJ UNAM, 2009, p. 91.

¹¹⁴ Medio que se utiliza para conseguir un fin determinado y que puede tener el efecto contrario al que se pretende.

proponen, designan, revisan, evalúan y de quienes a su vez pueden destituirlo y denunciarlo, en ese mismo contexto, María Mijangos arguye que:

La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (...) es aparentemente un órgano técnico que evalúa a la Auditoría Superior de la Federación, pero que en los hechos es un ámbito igual de politizado que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (...). Cabe señalar, que en el marco constitucional mexicano, ninguna otra autoridad está sometida al mismo nivel de supervisión legislativa que la Auditoría Superior.¹¹⁵

Creemos que la segunda y tercera desventaja, abordadas con anterioridad, se encuentran ligadas entre sí. Si la autoridad que te elige, es la misma que te revisa, evalúa y destituye, indudablemente quien ejerza el cargo de Auditor Superior va a buscar una buena relación con la UEC, la Comisión de Vigilancia y con los grupos parlamentarios de mayor poder político del Poder Legislativo, atendiendo las peticiones especiales de ellos. En ejemplo de lo anterior, lo señaló el actual Auditor Superior, David Colmenares Paramo, al decir que:

Ha habido presiones a los auditores superiores de los estados, recuerdo por ejemplo en el caso de Guerrero, le nombran al auditor superior tres viceauditores, les retienen los recursos presupuestarios, les hacen auditorías personales a los auditores. En un estado, no digo cuál, como no quiso renunciar el auditor superior desaparecieron la auditoría del estado y crearon un organismo con otro nombre, en fin, las presiones son fuertes. Recuerdo el caso de un auditor que hizo algunas declaraciones sobre el Congreso local en el norte, y a las dos, tres semanas apareció que había cometido un fraude y lo metieron a la cárcel. Entonces es un trabajo difícil...¹¹⁶

¹¹⁵ Mijangos Borja, María de la Luz, "Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación", en Ackerman, John M. y Astudillo, César (Coords.), La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, México, IJ UNAM, 2009, p. 212.

¹¹⁶ Colmenares Paramo, David, "Mensaje general", *Foro: Mejores prácticas en materia de fiscalización*, Ciudad de México, México. 13 de marzo de 2019, consultado en

Es por ello que, aun y cuando hablábamos anteriormente de las ventajas del control que tiene la UEC sobre la ASF, por la necesidad intrínseca que existe de que a las EFS también se les revise, evalúe y se les exija rendición de cuentas, tiene mayor peso estas dos desventajas a las que hacemos referencia, puesto que, el actuar del Auditor Superior se ve sometido a la disposición de las fuerzas políticas que tienen control sobre él.

Por otra parte, consideramos muy acertado el comentario de Bartlett quien afirma que: “El Auditor requiere inmunidad, no impunidad, susceptible de ser llevado al desafuero ante la Cámara de Diputados. Hoy puede ser destituido por su desempeño simplemente a juicio de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.”¹¹⁷ Bajo dichas circunstancias, es una falacia afirmar que el Auditor Superior tiene libertad de actuación para desarrollar sus funciones en apego y búsqueda del bien social y no de unos cuantos beneficiados con poder político.

En este mismo orden de ideas, la cuarta desventaja que percibimos, es la facultad que tiene la UEC y la Comisión de Vigilancia, sobre la aprobación de su presupuesto anual de egresos, presupuesto creado y propuesto por la propia ASF, a consideración y en apego a las necesidades de su PAAF; no obstante de acuerdo a lo establecido en la fracción VI del artículo 81 de la LFRCF, la Comisión de Vigilancia podrá conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la ASF y deberá turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal.

Por lo tanto, rescatamos los hechos de que, la Comisión de vigilancia no solo opina, revisa, conoce y formula observaciones sobre su PAAF, sino que también conoce y formula observaciones sobre la propuesta de presupuesto anual que la ASF genera para el desarrollo de sus funciones; si bien es cierto, la ley no estipula

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion2/Subcomision-de-Analisis-Juridico-de-las-Auditorias-Superiores-Locales/Foros/1.-Foro-Internacional-de-mejores-practicas-en-materia-de-fiscalizacion/01-PONENCIAS> el 20 d julio de 2021.

¹¹⁷ Bartlett Díaz, Manuel, *op. cit.*, p. 91.

literalmente que la Comisión de Vigilancia es la que aprueba o rechaza su PAAF y su proyecto de presupuesto de egresos anual, pero es notorio que el simple hecho de que sea la encargada de revisarlo y formular observaciones, tanto el PAAF como el proyecto de presupuesto anual, no serán turnados a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, para poder ser tomados en cuenta en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, si estos no van estructurados e integrados de acuerdo a las consideraciones y opiniones de la Comisión de Vigilancia.

Muchas veces hemos visto las fuertes críticas que realizan los expertos y políticos hacia la ASF por no tener a tiempo sus informes de resultados, por tener rezago de observaciones en la etapa de seguimiento o por no cumplir al cien por ciento con sus funciones de fiscalización; sin embargo, no debemos dejar de lado, que muy probablemente la principal causa de esas mermas, sea la insuficiencia presupuestaria de la misma para operar eficientemente, a razón de que no tiene libertad para proponer su presupuesto de egresos sin la intervención de terceros y conveniencias políticas. En desacuerdo con las limitantes presupuestarias con las que cuenta la ASF, Manuel Bartlett manifestó:

...es inconcebible que en estas asignaciones, en manos de la Cámara de Diputados, resulte la autorización de un presupuesto insuficiente a su propio instrumento, la Fiscalía Superior que significa sus ojos, sus oídos, su inteligencia. ¿Un balazo en el pie o conveniencias para arreglos políticos cupulares?¹¹⁸

Nuestra respuesta a su interrogante sería indudablemente, arreglos políticos cupulares; puesto que, si la Cámara de Diputados tuviera una verdadera intención de evaluar al Poder Legislativo, sobre cómo administra los recursos públicos, cedería mayor poder de fiscalización a la ASF y asignaría un presupuesto que le permitiera lograr sus fines fiscalizadores eficiente y eficazmente.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 93.

Por lo que reflexionamos que, la situación de que la ASF tenga un presupuesto limitando, a su vez, conlleva a una ineficiente función de fiscalización, puesto que, a mayor presupuesto, mayor capacidad de expandir la muestra seleccionada para revisión; y a mayor capacidad de revisión, mayor fiscalización y rendición de cuentas horizontal; sin embargo, la ASF no tiene autonomía para proponer su propio proyecto de presupuesto con base a su planeación y programación anual, sino que a la inversa, su plan de trabajo anual se encuentra limitado al presupuesto asignado, el cual es establecido políticamente por la Cámara, influenciada a su vez por criterios políticos de la propia Comisión y no de manera técnica como sería lo ideal.

Es por ello que, reafirmamos la posición de la necesidad de una autonomía presupuestaria para la ASF, el propósito es que su presupuesto no se encuentre dependiente de fuerzas, controversias e intereses políticos muy ajenos a lo que verdaderamente interesa, una eficiente fiscalización.

La quinta desventaja que observamos, es la atribución y facultad de interpretar y generar conclusiones sobre los informes de resultados individuales, específicos y así como el Informe General de las auditorías practicadas por la ASF, puesto que, antes de presentarlos a la Cámara de Diputados para informar los derivaciones de los mismos, la Comisión de Vigilancia a través de la UEC analiza la información y genera conclusiones, es decir, presenta un filtro antes de ser de conocimiento general para el resto de la Cámara de Diputados, situación que propicia que la información se interprete en el sentido o conveniencia de ciertos grupos beneficiados.

Esta sexta y última desventaja, se encuentra relacionada de cierta forma a la antepuesta, puesto que, si bien es cierto la ASF fiscaliza las Cuentas Públicas anteriores y en ciertos casos, algunas Cuentas Públicas en tiempo real, emite sus Informes específicos y el Informe general, en el cual se manifiestan diversas observaciones tanto de carácter no graves, como graves y en algunos casos la comisión de delitos.

Paso seguido, se exige a la ASF tome acciones tanto de seguimiento, como jurídicas sobre dichas observaciones; no obstante, pareciera que toda esa tarea de fiscalización es inútil, porque al someter las Cuentas Públicas a su aprobación o no aprobación, por medio de la votación de los integrantes de la Cámara de Diputados, son ellos quienes tienen la opinión final de las mismas.

Muchos casos se han conocido sobre Cuentas Públicas federales y locales, que han sido aprobadas por sus respectivas Cámaras de Diputados, cuando en realidad tienen un cúmulo de observaciones derivadas de la fiscalización que realiza la ASF o las ASL y que no han sido aclaradas o no se han ejercido acciones jurídicas administrativas o penales, para resarcir los daños y perjuicios observados, en busca del resarcimiento de los mismos; causando al final, la sensación de que el trabajo de fiscalización superior es simplemente una simulación de que se busca detectar, combatir y prevenir hechos de corrupción, cuando en realidad la decisión e interpretación final, la tiene los grupos con mayor fuerza política en el Poder Legislativo, concibiendo con ello fuerza y prevalencia de la impunidad.

Mucho tiene que ver, la influencia que el Poder Ejecutivo tiene en ciertas ocasiones sobre la ASF, sin la necesidad de que esta última dependa de dicho poder, puesto que, cuando existe mayoría parlamentaria de un grupo político al que pertenece el titular del Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados somete y maneja la fiscalización y los resultados de la misma a su conveniencia, la cual sin duda, se ve afectada directamente por intereses políticos, pudiendo, como señala Figueroa "...dar por aprobado o justificado algo que la ASF no consideró así."¹¹⁹

De esto último, podemos tomar como ejemplo uno de los tres hechos mencionados en las ventajas, donde hacemos referencia al caso del PAAF de la Cuenta Pública 2019 y 2020, en las cuales se autorizaron alrededor de 400 a 1600 auditorías menos al Poder Ejecutivo, que las de años anteriores; Cuentas Pública

¹¹⁹ Figueroa Neri, Aimée, "Reflexiones sobre la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades de fiscalización superior locales", en Ackerman, John M. y Astudillo, César (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ UNAM, 2009, p. 152.

en la que casualmente el titular del Poder Ejecutivo federal cuenta con mayoría partidista en el Congreso federal, muy conveniente verdad.

Por todo lo anteriormente expuesto se considera que la ASF necesita tener autonomía, de gestión y técnica -constitucionalmente la tiene, pero en la práctica se encuentra limitada-, así como autotomía financiera para que no se encuentre limitada en sus planes y programas de trabajo, asegurando una mejor actividad de fiscalización y autonomía orgánica para que la designación y recisión del cargo de su titular no vea influenciado políticamente.

Algunos autores como María Mijangos, consideran pertinente que, a la ASF se le otorgue una autonomía constitucional plena, es decir, ser un órgano autónomo independiente de cualquier poder de la unión, tal como lo ha indicado en diversas ocasiones al decir que: “La autonomía constitucional es necesaria para potenciar sus competencias técnicas y evitar cualquier intromisión o presión política.”¹²⁰, asimismo, opina que: “La autonomía orgánica supone que el órgano no se encuentre encuadrado en alguno de los tres poderes clásicos, en los que se divide el Estado, es decir, no pertenecería ni al ejecutivo, ni al legislativo, ni al judicial. Debe ser un órgano constitucional autónomo porque vigilaría y fiscalizaría a todos los poderes y órganos del Estado, incluyendo al legislativo...”¹²¹.

No obstante, tomando como referencia el análisis realizado sobre las ventajas del control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados sobre la ASF, consideramos que otorgarle la autonomía constitucional completa a la ASF y convertirlo en un ente autónomo, podría conllevar a peligros inminentes sobre el equilibrio que genera la división de Poderes, porque sería un órgano autónomo que no dependería de ninguna otra autoridad y que además tendría las facultes de fiscalización superior, es decir, revisar, observar y sancionar a cualquier autoridad de los tres poderes de la unión, lo que conllevaría a otorgarle al titular de la misma un poder eminente sobre los otros tres poderes, especialmente en lo político.

¹²⁰ Mijangos Borja, María de la Luz, *op. cit.*, p. 213.

¹²¹ *Íbidem*.

A manera de resumen, creemos indispensable que la ASF sea un órgano de fiscalización superior con mayor autonomía orgánica, de gestión y presupuestaria, sin embargo, es trascendente puntualizar que, a su vez se cree necesario que la ASF sea vigilada, porque de lo contrario, quedaría frente a la ilustre pregunta ¿quién vigila al vigilante? No obstante, opinamos que dicho organismo de vigilancia no debe integrarse por personal designado por el Poder Legislativo.

C. La imputación de sanciones como parte de la rendición de cuentas horizontal y su impacto en el combate a la corrupción

La imputación de sanciones administrativas y penales como parte de la rendición de cuentas horizontal, tuvo un avance legislativo e institucional significativo a partir de las reformas anticorrupción del año 2015, las cuales, como ya se ha mencionado en los apartados que anteceden, crearon el SNA, el cual a su vez, contempla de manera jurídica e institucional el tema referente a las responsabilidades y sanciones.

En primer lugar, es importante apuntar que las responsabilidades de los servidores públicos que se deriven sobre el ejercicio de sus funciones, son parte de la actividad de rendición de cuentas, de hecho, es la última de las etapas de rendición de cuentas, informar, revisar, justificar, y responsabilizarse de las actuaciones realizadas mediante la imputación de sanciones.

Unas de las reformas constitucionales anticorrupción del 2015, referentes a las responsabilidades y sanciones administrativas y penales, fue la asignación de la facultad del Congreso para expedir la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa -LOTFJA- con atribuciones para conocer sobre faltas administrativas graves; la creación de la Fiscalía anticorrupción para conocer e investigar delitos de corrupción; la publicación de la LGRA, a través de la cual se establece que la ASF y la SFP, así como sus homólogos en las entidades federativas, deberán contar con tres tipos de autoridades en los procesos de responsabilidades administrativas a servidores públicos, la autoridad investigadora, la sustanciadora y la resolutora; y por último, pero no menos importante, la nueva LGRA clasifica y distingue los actos que se consideran faltas administrativas no graves y graves.

De acuerdo a lo estipulado en el título cuarto de la LGRA denominado sanciones, las sanciones administrativas no graves que podrá imputar la ASF, la SFP y sus homólogos en las entidades federativas, derivadas de conductas que conllevan a faltas administrativas no graves son las siguientes: Amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión - de uno a treinta días naturales-; destitución de su empleo, cargo o comisión, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas -no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año-.

De igual forma, en el título cuarto de la referida Ley, se establece que, las Sanciones para los servidores públicos por faltas graves, deberán ser imputadas por el TFJA a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, las cuales consistirán en: Suspensión del empleo, cargo o comisión -de treinta a noventa días naturales-; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas -de uno hasta diez años, si el monto de la afectación de la falta administrativa grave, no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite-.

Por otra parte, el título décimo del Código Penal Federal -CPF-, establece como sanciones por delitos por hechos de corrupción las siguientes: Destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años; pena privativa de la libertad; y, sanción económica; los plazos para las sanciones por prisión, destitución e inhabilitación, y los montos de las sanciones económicas, quedaran sujetos al tipo de delito señalado el CPF-.

Desde esa perspectiva ¿qué se espera conseguir sobre la imputación de sanciones a servidores públicos? y ¿qué impacto ha tenido la imputación de sanciones con respecto al combate a la corrupción a partir de las reformas constitucionales anticorrupción del 2015? para contestar el primer cuestionamiento acudiremos a Dylan Alexis quien advierte que:

...la sanción busca reparar principalmente el daño a la naturaleza de la relación entre el Estado, el servidor público y la sociedad, es decir, va más allá de una pena privativa de la libertad o una simple destitución. Desea restaurar la confianza que la sociedad le confiere al servidor público, como miembro de la administración pública del Estado, de tener una vocación absoluta de servicio a la sociedad y preservar el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general, de lo contrario deberá dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.¹²²

Es ahí donde radica la importancia de la imputación de sanciones, los ciudadanos, cansados de un sistema político y de gobierno corrupto, quieren percibir que todos los actos corruptos cometidos sean castigados, quieren la restitución del daño patrimonial causado, patrimonio conformado por los impuestos pagados por todos los mexicanos; asimismo, quieren que las aportaciones hechas al estado se vean reflejadas en programas públicos eficientes y en caso contrario, quieren castigo para los que impiden que la buena administración pública se cumpla.

Las reformas en materia de responsabilidades, significaron un gran avance legislativo e institucional, las cuales se crearon con la finalidad de bajar radicalmente los índices de percepción de corrupción en el país, o al menos eso se cree; sin embargo, a cinco años de la expedición del decreto que dio vida al SNA y a seis

¹²² Santiago Maravilla, Dylan Alexis, “La importancia de la aplicación de sanciones administrativas y económicas a servidores públicos de mayor jerarquía”, *Hechos y derechos*, México, IJJ-UNAM, núm. 41, septiembre-octubre, 2017, revista electrónica consultada en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/issue/view/567> el día 22 de mayo de 2020.

años de la publicación de la LGRA y de la LOTFJA, aún no se tiene conocimiento de un impacto importante y favorable con respecto a la imputación de sanciones a servidores públicos para el combate a la corrupción.

Ahora bien, para contestar nuestra segunda interrogante, acerca del impacto que ha tenido la imputación de sanciones a partir de las reformas del 2015 para el combate a la corrupción, se realizó un análisis sobre el número de las sanciones y el tipo de sanciones emitidas a servidores públicos durante los último años -dicho análisis se efectuó mediante la recolección de datos e información pública, publicada en la Plataforma Digital Nacional sobre el Registro de Servidores Públicos Sancionados -RSPS- donde observamos que del año 2013 a octubre de 2022, se imputaron 1,224 sanciones a servidores públicos, correspondiendo los siguientes números de sanciones por año:

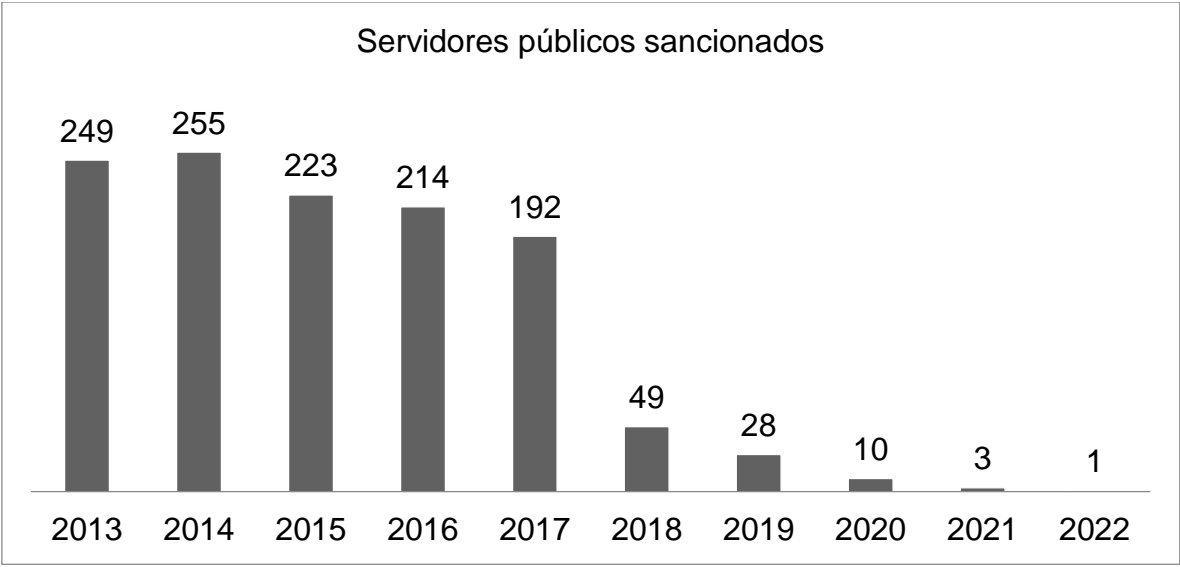


Tabla 1. Elaboración propia, con datos de la Plataforma Digital Nacional sobre el Registro de Servidores Públicos Sancionados¹²³.

De acuerdo a los datos de la tabla 1, vemos como a partir del año 2018 existe una disminución de sanciones a servidores públicos de manera significativa; por otra parte, si tomando como punto intermedio el año 2015, como el antes y el

¹²³ Consultado en <https://www.plataformadigitalnacional.org/sancionados> el 25 de octubre de 2022.

después de las reformas anticorrupción, visualizamos que del año 2013 al 2015, se emitieron 727 sanciones a servidores públicos -en tres años-; y del 2016 al 2022 se imputaron 497 sanciones –en 7 años-, y ni que decir de los últimos 3 años, con 10, 3 y 1 sanciones emitidas ¿satisfactorio o alarmante?

Consideramos extraña la situación de que, justo después de la creación del SNA, creado para combatir la corrupción y la impunidad, las sanciones a los servidores públicos corruptores hayan disminuido en el 2022 a un 0.34% las sanciones, considerando cómo el punto máximo de referencia el 2014 con 255 sanciones emitidas ¿Será acaso que la instalación del SNA ha tenido una operación tan satisfactoria que ha logrado erradicar los actos de corrupción en casi un 100%? ¿o estamos frente a una situación totalmente contraria y es la impunidad la que está dominando nuestro país?

No dejemos de lado el dato de que por una parte, se han imputado tan solo 14 sanciones en los últimos 3 años, mientras que en la evaluación anual de Transparencia Internacional sobre percepción de corrupción, México sigue apareciendo como uno de los países más corruptos. Entonces ¿el SNA acabó con la corrupción o la impunidad se apoderó del SNA? Consideramos que la respuesta es la segunda opción de la interrogante, y en ese sentido ¿Uno de los elementos principales del SNA para el combate a la corrupción, no fue acaso las reformas constitucionales en materia de responsabilidades administrativas?

Por el análisis y reflexiones plasmadas anteriormente, consideramos que las reformas constitucionales en materia de responsabilidades administrativas, así como las modificaciones orgánicas y estructurales realizadas a TFJA, han sido en vano, porque ¿de qué sirve tener una nueva estructura para sancionar faltas graves y no graves si emiten 1 sanción al año? es evidente que existe un desinterés total por las autoridades revisoras, investigadoras y sancionadoras, sobre hacer efectivo un verdadero combate a la corrupción; en ese sentido, Luis Dario Ángeles asevera lo siguiente: “...¿qué tanta impunidad hay en la administración pública? A nivel federal es cercana a un 93% de las irregularidades. Esto es, de cada 100

irregularidades, se sancionan siete.”¹²⁴ Tomando a consideración el porcentaje señalado por el citado autor, en el 2022 se han cometido 14 irregularidades y solo 1 se ha sancionado.

Por último, a su vez se considera que las sanciones emitidas del 2013 al 2017, que en promedio fueron alrededor de 227 sanciones emitidas por año y que a su vez, fueron los años con mayor número de sanciones imputadas, es un número estándar que se encuentra muy por debajo del número de auditorías realizadas, es decir, en contraste con el nivel de percepción de corrupción que existe en el país, el número de sanciones emitidas sigue quedando corto, aún y cuando estas sanciones son administrativas, que no conllevan una penalidad fuerte y significativa, lo que sería contrario de las sanciones penales que puede emitir el Poder Judicial, es decir, sanciones económicas y privativas de libertad, las cuales, se desconoce el dato de cuántas sanciones penales por actos de corrupción se han emitido, aun y cuando en los últimos años, se han conocido actos de corrupción que han sido públicos, de los cuales se desconoce si dichos asuntos hayan terminado en un proceso penal, con una sanción económica significativa o un privativa de libertad, por ejemplo, el caso del anterior Gobernador de Veracruz, Javier Duarte, o todos los escándalos de corrupción del titular del ejecutivo federal del gobierno de 2012-2018, Enrique Peña Nieto.

Lo anterior, nos da a pensar que la impunidad sigue predominando sobre todos aquellos falsos intentos de erradicar la corrupción, por lo que se considera que el impacto que conlleva la imputación de sanciones por faltas administrativas y delitos de corrupción para el combate de la misma, a partir de las reformas del 2015, es totalmente irrelevante al verse opacada frente a la impunidad.

III. ELEMENTOS QUE PROPICIAN LA INEFICIENCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

¹²⁴ Ángeles González, Luis Darío, “Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del paso exprés”, revista electrónica consultada en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/54/archivo/1526574695A89.pdf> el 01 de junio de 2020.

Como se ha estudiado a lo largo del presente capítulo, la rendición de cuentas es la obligación de los servidores públicos de informar, justificar y responsabilizarse de las actuaciones realizadas durante sus funciones gubernamentales, asimismo, se analizó la importancia de la rendición de cuentas en el sistema de gobierno para que este mismo sea ejercido mediante el principio y la garantía de la soberanía nacional, es decir, que el poder radique en el pueblo, que sean los propios ciudadanos quienes a través de sus representantes políticos, decidan las políticas y programas públicos, así como las actuaciones a realizar.

Desde esa perspectiva, los representantes públicos y políticos deben informar en todo momento sus actuaciones, para que la ciudadanía este participando directamente con las decisiones gubernamentales del país; en ese sentido, también se estudió los tres diferentes tipos de rendición de cuentas que existen y se ejercen en el país, las cuales son: la rendición de cuentas vertical o social, practicada por medio de la democracia y movimientos ciudadanos; la rendición de cuentas diagonal ejercida a través de comités y comisiones ciudadanas, así como por medio de las contralorías sociales; y la rendición de cuentas horizontal, ejercida entre los propios poderes de la unión para crear pesos y contra pesos de poder entre los mismos, a través de los órganos de fiscalización.

Durante el desarrollo y estudio de todos esos temas, se examinó a su vez, los avances en materia legislativa e institucional que han dado cierta fuerza al ejercicio de la rendición de cuentas, por lo que, desde todo este contexto, podría afirmarse a simple vista que, el ejercicio de la rendición de cuentas en nuestro país es una herramienta efectiva para el combate a la corrupción, puesto que tiene firmeza legislativa para su conformación; sin embargo, actualmente nuestro país ocupa el lugar número 124 de una lista de los 180 países con mayor percepción de corrupción, de acuerdo a los datos arrojados por el organismo internacional *Transparency International*¹²⁵, donde el número 1 es el país con menos corrupción y el número 180 el de mayor corrupción; es decir, los estudios arrojados por

¹²⁵ Consultado en <https://www.transparency.org/en/countries/mexico> el día 25 de octubre de 2022.

Transparency International demuestran que los ciudadanos mexicanos percibimos un alto porcentaje de corrupción en nuestro país.

Al respecto, Myers y Rouzaud, aluden que: "...de poco sirve un Sistema Nacional Anticorrupción dotado de tantas herramientas, si la población percibe que desde el presidente hasta este último peldaño del sistema político sigue habiendo opacidad, ilegalidad y corrupción que, además, minan la legitimidad de todo el sistema."¹²⁶; de igual forma Luis Bellota comenta que: "En la encuesta realizada por la UNAM hace un par de años y citada al principio de este trabajo, el 64.7 por ciento de las personas a quienes se les hizo el cuestionario dijeron que dentro de 5 años, o sea en el 2020, la corrupción será mayor. Lo cual quiere decir que hay un pesimismo generalizado y desmoralizador."¹²⁷ La opinión de citado autor, fue realizada en 2018, actualmente en el 2022, México sigue estando calificado como los países con mayor percepción de corrupción.

Entonces, de acuerdo a lo anterior, si contamos con herramientas, relativamente fuertes para el combate a la corrupción, como lo es el caso de una rendición de cuentas legislativa e institucionalmente fuerte ¿Por qué sigue existiendo altos niveles de percepción de corrupción en México? Frente a esta situación contradictoria, el citado autor, reflexiona que: "...mientras más herramientas legales y administrativas haya para penar actos ilícitos cometidos por funcionarios públicos, la prensa, los medios audiovisuales y las redes sociales no han cesado de emitir notas, reportajes y acusaciones que dejan al descubierto la inoperancia de las autoridades e incrementan la sensación de impunidad."¹²⁸

En ese sentido, si contamos con legislación y herramientas para un ejercicio adecuado de rendición de cuentas ¿Cuáles son los factores y elementos que inhiben la eficiencia de la rendición de cuentas en el país? para responder estas incertidumbres expuestas, plantearemos los factores y elementos que

¹²⁶ Myers Gallardo, Alfonso y Rouzaud Anaya, Diana Laura, *op. cit.*, p. 158.

¹²⁷ Bellota, Luis Ángel, "Sistema Nacional Anticorrupción: ¿continuidad o ruptura? Una historia de los mecanismos "anticorrupción" en México", *En contexto*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, enero 2018, p. 38.

¹²⁸ Bellota, Luis Ángel, *op. cit.*, p. 38.

consideramos privan el ejercicio efectivo y eficiente de la rendición de cuentas en México:

- Primero: La presencia de simulación de transparencia y gobierno abierto, es decir, el ejercicio de un gobierno abierto y transparente a medias, donde las instituciones y organismos gubernamentales no publican la totalidad de la información sobre sus funciones y actuaciones, provocando con ello que los ciudadanos estén poco informados sobre el quehacer gubernamental, condenando a que la rendición de cuentas vertical y social no se desarrolle de manera efectiva.
- Segundo: La falta de participación ciudadana a la hora de ejercer la democracia, o en su caso, el ejercicio de una democracia no razonada; así como la falta de interés de la ciudadanía para asumir el pleno derecho de formar parte de la vigilancia del quehacer institucional, al exigir información y rendición de cuentas.
- Tercero: El poco involucramiento ciudadano en la creación de políticas y programas públicos, y poco interés por parte de los representantes públicos al momento de considerar las verdaderas necesidades sociales dentro de las políticas públicas, aunado a una relación de gobierno y ciudadanía pobre en confianza, transparencia, legalidad y diálogo constructivo, para explicar, argumentar, proponer, discutir y hacer un balance de avances, resultados, dificultades, agendas pendientes y retos por alcanzar; y la falta de responsabilidad social para ejercer las atribuciones de vigilancia y control mediante los sistemas de contraloría social.
- Cuarto: La falta de autonomía constitucional, orgánica, financiera y presupuestaria, técnica y de gestión de la ASF y de los EFS de las entidades federativas, lo que provoca que el ejercicio de la fiscalización se ejerza de manera trunca y los resultados de la misma se vean influenciados por criterios e intereses políticos, trayendo como consecuencia una redición de cuentas horizontal ineficiente.
- Quinto: La impunidad frente a una imputación severa de sanciones administrativas y penales a servidores públicos y particulares corruptos, lo

que conlleva a una desvalorización y falta de interés por cumplir con la normatividad aplicable en materia de transparencia y rendición de cuentas.

De lo anterior, podemos colegir que con respecto a la falta de participación ciudadana en el involucramiento de políticas públicas, creación de presupuestos y toma de decisiones gubernamentales, mucho influencia la falta de publicidad y comunicación del gobierno hacia los ciudadanos para invitarlos a realizar dichas colaboraciones, tal como lo señala Ezequiel Dávalos al decir que: "...se promueven mejoras en los cuerpos normativos e institucionales del país, para regular el acceso al poder, pero no se concede un canal real de participación de la sociedad en los asuntos del Estado..."¹²⁹

Por lo que reflexionamos que, todos los factores mencionados anteriormente como causantes de una rendición de cuentas ineficaz, como la falta de gobierno abierto y transparencia, la nula comunicación estado-población referente a una sana participación ciudadana, la falta de interés del ciudadano a causa de la desconfianza generada, el ejercicio de una fiscalización quebrantada dominada por intereses políticos y la falta de la imputación de sanciones severas a corruptores, son causados por un mal mayor, la impunidad, la cual se puede conceptualizar como: "...la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria..."¹³⁰, es decir, hay impunidad cuando debiendo existir una responsabilidad, ésta no sucede de hecho; y es ahí, cuando se pierde la confianza en el sistema jurídico y para recuperarla, no basta únicamente un respaldo legal y de mecanismos a implementar, sino que se necesita una fuerte dosis de interés y voluntad política.

IV. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL EJERCICIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

¹²⁹ Dávalos Faz, Ezequiel, *op. cit.*, p. 101.

¹³⁰ Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Jiménez Rodríguez, Paola Guadalupe, "Impunidad frente al homicidio doloso en México", *Impunidad Cero*, México, diciembre 2016, revista electrónica consultada en file:///C:/Users/DELL/Downloads/descargas_2b73f110b_archivo.pdf el 19 de mayo de 2020.

El ejercicio de la democracia en México como rendición de cuentas vertical-electoral, ha sido una herramienta que ha tenido un impacto fuerte en los procesos electorales del país en los último veinte años, especialmente en las elecciones presidenciales, donde los ciudadanos mexicanos han castigado fuertemente a sus representantes políticos como manifestación de la evaluación que han realizado sobre el desempeño gubernamental de los mismos.

Por otra parte, con respecto a la participación ciudadana activa en México, ésta se limita a una mínima colaboración en proyectos de contraloría social, intervención en acciones de vigilancia y control del gasto público y en ocasiones en aportaciones de proyectos e iniciativas de Ley, toda vez que, la contribución y cooperación ciudadana en temas como la toma de decisiones gubernamentales, la creación de políticas públicas, programas y presupuestos, es casi nula, debilitando el dialogo entre el gobierno y la ciudadanía, provocando que la rendición de cuentas diagonal no sea efectiva.

Es por ello que se propone, implementar campañas publicitarias y de comunicación por parte del gobierno, en las cuales se dé a conocer a los ciudadanos las herramientas y medios que tienen para participar en asuntos gubernamentales, proporcionando más y mejores canales y espacios de comunicación directos, claros y efectivos entre el gobierno y sus ciudadanos.

Con respecto a la rendición de cuentas horizontal, ésta misma se encuentra frágil ante una fiscalización en la que los criterios utilizados sobre sus resultados, se ven politizados por el poder y control que el Legislativo y Ejecutivo tienen sobre la ASF y ante su falta de autonomía constitucional, presupuestaria y orgánica.

No obstante de lo anterior, analizada la ventaja de que la Comisión de Vigilancia y la UEC tengan atribuciones y controles sobre la ASF, reafirmamos la postura de la necesidad que tiene Estado mexicano, sobre la existencia un organismo que vigile, revise y evalúe su desempeño, pero que dichas revisiones y evaluaciones no agredan su independencia y autonomía.

De igual forma, consideramos que el ejercicio de controles hacia la ASF, no debe ser sinónimo de ausencia de autonomía, es decir, si se le brindase a la ASF mayor autonomía e independencia, no significa que no existirán controles que vigilen y evalúen sus actuaciones y desempeños, hecho que resulta muy importante, ya que como se mencionó en apartados anteriores, la ASF es un organismo dirigido e integrado por personas, que aún y teniendo un nivel alto de profesionalismo y ética, no significa que estén exentos de cometer irregularidades, cometidas imprudencial o dolosamente.

Por lo que, tanto la ASF como las ASL, al igual que cualquier organismo gubernamental, debe estar sujeto constantemente a evaluaciones y controles; no obstante, se debe tener cuidado de no romper la delgada línea que existe, entre menoscabar su independencia y eficacia y la de servir como impulso para reforzarla.

Con respecto al análisis realizado a las seis desventajas de aumentar la autonomía de la ASF, reafirmamos nuestra posición con respecto a que las atribuciones y facultades de la Comisión de Vigilancia y la UEC, superan la perspectiva de su función como revisor y evaluador del órgano fiscalizador, yendo más allá de ese contexto y superando dichas facultades, al grado de tener un control político fuerte sobre la misma, situación que propicia que la función de fiscalización no logre los objetivos esperados para un efectivo combate y prevención de corrupción.

Es por ello que de acuerdo a todas las argumentaciones vertidas con anterioridad, creemos firmemente que la independencia de la ASF frente a UEC y a la Comisión de Vigilancia, es fundamental para que sus actuaciones de fiscalización superior hacia los tres Poderes de la Unión, sean eficientes y efectivas para el combate y prevención de la corrupción. Por lo que, la ASF debe mantenerse como una institución clave para la exigibilidad de la rendición de cuentas en nuestro país y no como una organización que simula una fiscalización y un combate a la corrupción.

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –CPEUM-, la ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión; sin embargo, es la propia CPEUM

y la LFRFCF quienes subordinan a la misma a las decisiones y controles de la UEC y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

La ausencia de un adecuado nivel de autonomía e independencia de la ASF y las ASL puede ser sumamente perjudicial para el combate a la corrupción, porque el simple hecho de que éstas EFS dependan de uno o varios Poderes de la Unión, propicia como reiteradamente lo hemos mencionado, a que sus funciones se vean manipuladas por fuerzas políticas, resaltando la impunidad sobre la justicia.

Por lo que, la solución que consideramos viable para esta problemática, es el deslindamiento de la ASF y las ASL sobre el Poder Legislativo, pero sin dejar de existir un organismo que lo vigile y evalúe, así como cambiar el sistema para el nombramiento de su titular.

¿Y cómo haríamos eso? En primer lugar, cambiar el sistema de nombramiento del Auditor Superior, por lo que se plantea que en el proceso para proponer, revisar y evaluar a los postulantes, intervengan los integrantes del Comité de Coordinación del SNA, del SNF y del Comité ciudadano.

Con respecto a la integración de un organismo que vigile, revise y evalúe el desempeño y actuaciones los servidores públicos de la ASF, este mismo debe estar desvinculado y no depender de ninguno de los tres Poderes de la Unión, el cual a su vez, debe estar estructurado por un Pleno compuesto por los integrantes propuestos por el Comité de Coordinación del SNA, el SNF y por el Comité ciudadano, quienes deberán convocar, proponer, evaluar y elegir al titular de dicho órgano revisor de la ASF, el cual debe poseer conocimiento y perfil adecuado a su puesto, así como comprobar un alto nivel ético y experiencia no menor a 10 años sobre temas de fiscalización superior.

Ese organismo, no solo evaluará y vigilará a la ASF sin intervención política, sino que formulará las conclusiones y observaciones sobre los resultados de las auditorías practicadas por la ASF, mismas que serán enviadas a la Cámara de Diputados, para que ésta tome sus consideraciones con respecto a las decisiones presupuestarias de las futuras Cuentas Públicas.

Y por último, creemos necesario que para mejorar la actividad de fiscalización, es necesario brindarle constitucionalmente mayor autonomía de gestión a la ASF, con respecto a la planeación de su PAAF. Así como otorgarle autonomía presupuestaria, para que la ASF tenga libertad financiera para realizar sin limitaciones sus funciones de fiscalización superior de conformidad a lo programado en sus PAAF.

Ahora bien, con respecto los elementos que propician la ineficiencia de la rendición de cuentas en el combate a la corrupción, reflexionamos que el contar con legislación e instituciones que garanticen la imputación de sanciones administrativas y penales como consecuencia de conductas corruptivas, no tienen un impacto significativo frente al combate a la corrupción, puesto que, la aplicación de éstas mismas se ve obstaculizada por la impunidad que continúa predominando en el país.

De igual forma, los elementos y factores que propician que la rendición de cuentas en México sea ineficaz son los siguientes: La simulación de transparencia gubernamental, una relación y dialogo limitado entre el gobierno y ciudadanía, una democracia no participativa y no razonada, la falta de participación ciudadana en asuntos gubernamentales, la falta de autonomía del órgano superior de fiscalización y la impunidad frente a una imputación severa de sanciones administrativas y penales a servidores públicos corruptos. Por lo que creemos ineludible, la necesidad de fortalecer las instancias encargadas de la imputación de sanciones administrativas y penales, para que éstas se apliquen efectivamente y en congruencia con las actuaciones cometidas.

CAPÍTULO TERCERO: EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN ESPAÑA Y CHILE: UN ANÁLISIS COMPARATIVO CON MÉXICO

I. EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN ESPAÑA

En España la transparencia gubernamental y el acceso a la información son considerados elementos claves e indispensables para un adecuado ejercicio de la rendición de cuentas, puesto que, de acuerdo a la opinión de diversos doctrinarios españoles, sin la existencia de las primeras, la concepción del ejercicio de la rendición de cuentas se dificultaría bastante.

Sin embargo, de manera contraria, la sola existencia de la transparencia y el acceso a la información, sin la coexistencia de la rendición de cuentas, no tendrían razón de ser, pues de nada serviría un gobierno transparente, si no se tuviera la posibilidad de exigir cuentas sobre los datos arrojados y localizados en el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información; de lo anterior, unos de los ejes primordiales para el combate a la corrupción en España, son la transparencia, el acceso a la información y primordialmente la rendición de cuentas, actividad que lleva consumándose en dicho país por aproximadamente 500 años.

1. El ejercicio de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública en España

España, a pesar de ser un país miembro de la Unión Europea y encontrarse ubicado geográficamente como vecino de países con legislaciones modernas y desarrolladas en la materia de transparencia y acceso a la información, implementadas en algunos países europeos desde finales de los años de 1700, tiene relativamente poco tiempo de haber expedido legislación en la materia; sin embargo, los avances logrados a la fecha, han sido significativos, por lo que, tomaremos su experiencia como objeto de análisis del presente estudio.

A. Legislación que regula la transparencia y el derecho al acceso a la información en España

Como breve referencia histórica en la materia, la primera normatividad con la que contó España, en la que se consideró y reguló el derecho al acceso a la información pública por parte de sus ciudadanos, fue la abrogada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, misma que fue suplida por la Ley 27/2006, de 18 de julio, en la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia, pero únicamente en materia de medio ambiente.

No fue sino hasta el año 2013, con la expedición de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que España contó con una Ley en materia de transparencia y acceso a la información pública de manera completa, es decir, oficialmente, España tiene apenas 7 años con regulación en la materia.

Sin embargo, no se debe dejar de lado los inicios de la transparencia y buen gobierno en España con las Leyes 38/1995, de 12 de diciembre y 27/2006, de 18 de julio, puesto que, de acuerdo a lo señalado por Severiano Fernández: "...ambas Leyes en su contenido sustantivo son equiparables a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y la segunda incluso en algunos aspectos más avanzada, aunque sólo sean porque debían transponer sendas directivas europeas."¹³¹; asimismo, el citado autor advierte que:

...estas leyes tenían unos pies de barro: debido al tradicional respeto de las instituciones europeas a la autonomía institucional de los Estados miembros, las directivas europeas no impusieron la creación de un órgano independiente de garantía, y el legislador español, que acostumbra a no añadir una sola coma a aquello que le exige la norma europea, se limitó a remitirse a los

¹³¹ Fernández Ramos, Severiano, "Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación", *Ret Revista Española de la Transparencia*, España, Ed. Aceditra, núm. 7, segundo semestre 2018, p. 21.

recursos administrativos ordinarios. La consecuencia es bien conocida: una ley avanzada pero casi desconocida y menos aún aplicada, y casi exclusivamente a instancia de grandes organizaciones de defensa del medio ambiente, únicas capaces de arrostrar contenciosos ante los tribunales.¹³²

Partiendo de la opinión del referido autor, es importante señalar que, las Leyes 38/1995 y 27/2006, fueron creadas exclusivamente para cumplir con los compromisos adquiridos por España frente a los demás estados miembros de la Comunidad Económica Europea –CEE-, tal como se indica en la exposición de motivos de las mismas, al mencionar que:

La Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, impone a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información sobre medio ambiente (...) Esta Ley, en consecuencia, tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE no contenidas en la Ley 30/1992, de forma que se garantice la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como la difusión de dicha información.¹³³

En tal sentido, tal como lo advirtió el referido autor, las leyes 38/1995 y 27/2006, carecían de elementos necesarios para ejercer un adecuado derecho de acceso a la información pública, añadiendo a su vez, que dichas normativas aplicaban exclusivamente a solicitudes de información referentes al medio ambiente; sin embargo, aún y cuando esas leyes limitaban la transparencia y el acceso a la información pública, fueron el referente legislativo con el que España comenzó a legislar en la materia.

No obstante, no dejemos de lado el hecho de que, el derecho al acceso a la información pública en España, se encuentra regulado constitucionalmente en el artículo 105 inciso b de su Carta Magna, el cual establece que: “La Ley regulará:

¹³² Ídem.

¹³³ Consultado en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-26838> el 15 de octubre de 2020.

...b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas...”¹³⁴; y al amparo de ese precepto constitucional, se expidió la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre la cual hablaremos más adelante.

Como podemos observar, el inciso b, del artículo 105 de la Constitución Española, hace referencia a archivos y registros administrativos y no específicamente a información pública; situación que desde nuestra perspectiva puede ser motivo de confusión a la hora de querer ejercer ese derecho, puesto que existe una diferencia entre la palabra información y las palabras archivos y registros, toda vez que no toda información se encuentra actualmente archivada o registrada, por ejemplo, la información que se encuentra en proceso o en una etapa de un procedimiento, que al ser finalizado será debidamente archivado, en ese sentido, acceder a los archivos, puede detonar que el acceso sea exclusivamente a toda aquella información que se encuentra archivada y no la que se encuentre en proceso para archivo.

Por otra parte, el término registro, también conlleva a una limitante, desde el entendimiento que los datos de cierta información pueden ser registrados desde diferentes perspectivas o posturas, dependiendo el tipo de información final que se desee obtener; por lo que, en caso de que el solicitante realice un requerimiento de información, la cual no se encuentra registrada de la manera en la que la solicita, puede conllevar a su denegación; al respecto, Javier Nájera infiere que:

En cuanto a su regulación constitucional, esta figura jurídica es un principio de la administración pública, no así un derecho fundamental, a través del cual nace la *obligatio* a cargo de la administración de permitir el conocimiento sólo de su actividad de naturaleza administrativa, y contenida en archivos y registros administrativos, por medio de su acceso; derecho que

¹³⁴ Constitución Política Española, consultada en <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> el de octubre de 2020.

doctrinalmente también se ha denominado como la libertad de acceso a fuentes oficiales de información.¹³⁵

Desde ese criterio, una fuente oficial de información, es toda aquella información que se encuentra registrada y archivada por cualquier organismo público; sin embargo, la Ley 19/2013 de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la cual se crea como consecuencia del precitado inciso b del artículo 105 de la Constitución Española, donde el solo título de la misma ya nos habla sobre información pública y no únicamente de registros y archivos públicos; teniendo en cuenta lo anterior, nos abocaremos de nueva cuenta en la opinión de Javier Nájera quien apunta que:

El derecho de acceso a la información pública se regula –de forma expresa en la Carta Magna, a través del principio general en materia administrativa denominado: derecho de acceso a archivos y registros públicos; y cuya manifestación, delimitación y limitación concreta y unificada inicia su andar a partir de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), legislación en donde se regula al derecho de acceso a la información pública; derecho también presente, pero como derecho humano y bajo un reconocimiento difuso, parcial y sesgado, al tenor de una serie de instrumentos internacionales en los que España es parte.¹³⁶

Lo opinión anterior, nos genera la impresión de que, la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y de Buen Gobierno de España, carece de elementos suficientes para garantizar el derecho de acceso a la información pública de manera eficiente, eficaz, verídico, oportuno, completo y funcional; dando la sensación de que dicha Ley fue creada por los mismos motivos que las leyes 38/1995 y 27/2006, es decir, fue establecida para cumplir con los compromisos internacionales a los que España se adhiere.

¹³⁵ Nájera Montiel, Javier, *Tesis doctoral: Transparencia administrativa acceso a la información y estado de la tecnología. El anclaje constitucional del derecho de acceso a la información.*, España, Ed. Universidad Pompeu Fabra Barcelona, 2015, p. 30.

¹³⁶ *Íbidem*, p. 23.

Por otro lado, Luciano Cordero expresa que: "...el acceso en favor de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos también se traduce en una expresión del principio de publicidad y participación en la administración pública, cuyo ejercicio se exhibe como un medio de control externo, bajo un sistema de democracia, de tipo participativa..."¹³⁷, es decir, el precepto constitucional instaurado en el inciso b del artículo 105 de la Constitución Española, puede ser utilizado por los ciudadanos con participación activa, como una forma de control y supervisión por parte de los ciudadanos hacia el gobierno, puesto que, si estos mismos, están en constante conocimiento del quehacer gubernamental español, se involucrarán y exigirán a su vez, un adecuado desarrollo de la función pública.

B. Naturaleza jurídica, objeto y sujetos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Como consecuencia del precepto constitucional del artículo 105 inciso b, de la Constitución Española, el 9 de diciembre de 2013 se publicó en el Boletín Oficial del Estado Español, la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, sustentando con ello un nuevo modelo de gobernanza pública en España, en la cual se sientan las bases de lo que legalmente se ha denominado como el derecho de acceso a la información pública.

Hoy en día, España tiene 7 años con legislación sobre el derecho al acceso a la información pública y gobierno abierto, situación que causa perplejidad, puesto que, considerando que es un país de primer mundo y miembro de la Unión Europea, debería tener por lo menos unos 20 años de experiencia legislativa en la materia.

Al respecto, Beatriz Martisi alude que: "...España lleva una media general de treinta años de retraso en la regulación de la transparencia en comparación con los países más próximo geográficamente, siendo Alemania y Reunido Unido con quienes comparte legislaciones creadas en el nuevo milenio."¹³⁸; no obstante, se

¹³⁷ Cordero Saavedra, Luciano, "El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos y su tutela administrativa y jurisdiccional", *Diario la ley*, España, Ed. La ley, t. IV, 1995, p. 1.

¹³⁸ Martisi, Beatriz, "La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo", *Revista Española de la Transparencia*, España, Ed. Acredita, núm. 3, segundo semestre 2016, p. 30.

reconoce y apremia la importancia de que actualmente España ya cuente con una Ley que asiente el ejercicio de la transparencia y gobierno abierto.

En otro aspecto, si bien es cierto la Constitución Española establece el derecho de acceso a los archivos y registros de la administración pública, sin embargo, la Ley 19/2013 atiende específicamente el ejercicio del derecho al acceso a la información pública en general, a lo que Claudia Alejandra Villaseñor G. sustenta: “La LTAIPBG fue propuesta bajo la idea general de que en el texto de la CE se reconoce un sistema general e integral de derechos fundamentales, mientras que en el texto de la ley secundaria se tiene como finalidad ordenarlos, desarrollarlos y reglamentarlos.”¹³⁹.

Es decir, la Ley 19/2013 tiene el rango de ley ordinaria, toda vez que, el derecho de acceso a la información se encuentra regulado como un derecho fundamental estipulado en el inciso b del artículo 105 de la Constitución Española, por lo que la naturaleza jurídica de la Ley 19/2013 es de carácter ordinaria, ordenativa, potestativa y reglamentaria, ya que por una parte se establece una obligación para las autoridades administrativas y gubernamentales, y por otra parte, se reconoce la facultad del ciudadano de acceder a la información pública, y a su vez, se regula el procedimiento por medio del cual se deberá cumplir las obligaciones y facultades inmersas en la misma.

Aunado a lo anterior, Javier Nájera sostiene que: “...la transparencia (i), el acceso a la información (ii) y las normas de buen gobierno (iii) se exhiben como los ejes fundamentales de toda acción de la autoridad en la LTAIPBG...”¹⁴⁰, elementos que consideramos al igual que el citado autor, como esenciales para un ejercicio de transparencia y gobierno abierto, eficaz y eficiente en todo país, sin embargo, añadiríamos un elemento o eje adicional, el de la garantía del ejercicio y aplicación de los últimos tres.

¹³⁹ Villaseñor Goyzueta, Claudia Alejandra, *Proporcionalidad y límites de los derechos fundamentales. Teoría general y su reflejo en la jurisprudencia mexicana*, México, Ed. Porrúa, 2011, p. 19.

¹⁴⁰ Nájera Montiel, Javier, *op. cit.*, p. 51.

En otro tenor, Beatriz Martisi, señala que: “Otra característica singular de la Ley 19/2013 española es el tipo de documentación que especifica como objeto del derecho de acceso a la información.”¹⁴¹, sobre la cual hace una comparación con legislaciones de diversos países europeos, indicando que: “...las legislaciones de los países mencionados anteriormente comprenden que la información pública abarca todo el material informativo que posee la Administración, incluida la documentación auxiliar y sin tener en cuenta quién la ha elaborado.”¹⁴²

Por lo tanto, el objeto de la transparencia y el acceso a la información pública es la información contenida en los organismos gubernamentales, es decir, el objeto por el que se da cumplimiento tanto a las obligaciones, como a las facultades inmersas en dicha Ley; el cual no debe confundirse con el objeto de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, misma que de conformidad con su artículo 1, tiene por objeto: “... ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.”¹⁴³.

Por otro lado, los artículos 2 y 3¹⁴⁴ de la referida Ley, establecen el ámbito subjetivo de aplicación de la misma, es decir, los sujetos obligados a aplicarla, siendo estos, diversos sujetos tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo y Judicial, así como también a la casa del Rey, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles con una participación superior al 50% y fundaciones del sector público, aunando también a los partidos políticos y organizaciones sindicales, que aunque no les sea aplicable las disposiciones del título II de la citada Ley.

¹⁴¹ Martisi, Beatriz, *op. cit.*, p. 33.

¹⁴² *Ídem.*

¹⁴³ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, consultada en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#:~:text=Esta%20Ley%20tiene%20por%20objeto,las%20consecuencias%20derivadas%20de%20su> el 18 de octubre de 2020.

¹⁴⁴ *Ídem.*

Por último, pero no menos importante, haremos referencia a la división que María Díez-Garrido y Eva Campos realizan sobre la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, división que consideran fundamentales, siendo estas:

- Publicidad activa: Se determinan una serie de datos que los sujetos están obligados a publicar en sus sedes electrónicas (...)
- Acceso a la información: Reconoce el derecho de la ciudadanía de realizar peticiones de información a las instituciones públicas y establece un protocolo concreto. Además, se especifican algunos límites al Acceso a la Información.
- Buen Gobierno: Se establecen una serie de principios de dedicación, imparcialidad e igualdad que deben ser respetados por las personas que componen el Gobierno, los Secretarios de Estado y los altos cargos de la Administración y de las entidades del sector público.¹⁴⁵

Al respecto, consideramos que el propio nombre de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, lleva inmerso los tres elementos fundamentales señaladas por las autoras, aun y cuando la transparencia y el acceso a la información, parecieren ser un mismo elemento, pues conlleva a otorgar la facultad al ciudadano de solicitar información y la obligación por parte de los entes gubernamentales de atender dichas peticiones.

Por lo que, el tema de la publicidad activa forma parte del mismo, y se considera importante resaltar dicho elemento, toda vez que, aun y cuando los ciudadanos no ejercieran su facultad de solicitud de información de manera literal, el tema de gobierno abierto o transparente también denota la actividad de que todo organismo gubernamental debe transparentar sus actividades y funciones, y en ese sentido, al momento de que un ciudadano acceda a los portales de transparencia de cualquier entidad pública, está ejerciendo de manera subjetiva su facultad de acceso a la información pública.

¹⁴⁵ Díez-Garrido, María y Campos, Eva, “Los periodistas ante la Transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa”, *Ret Revista Española de la Transparencia*, Ed. Acreditra, núm. 7, segundo semestre 2018, pp. 52-53.

De hecho, referente a la publicidad activa, Manuel Medina esboza que: “...entre las propuestas de reforma de la LTAIBG cabe destacar la pretensión de incorporar un régimen sancionador que –como sucede ya en alguna legislación autonómica- incluye entre las infracciones el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.”¹⁴⁶; situación que reforzaría el cumplimiento del deber de la publicidad activa por parte de los sujetos obligados.

C. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como organismo garante de la transparencia y acceso a la información pública en España

Como ya se analizó anteriormente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, es la normativa que establece la obligación por parte de los agentes gubernamentales y las facultades de los ciudadanos sobre el acceso a la información, así mismo, dicha Ley regula y reglamenta el proceso para que la transparencia y acceso a la información se desarrollen; pero ¿qué sucede si los agentes gubernamentales obligados no atienden lo señalado en la Ley? o en su caso ¿qué acontece si los sujetos obligados consideran que la información solicitada transgrede el derecho a la protección de datos personales o transgrede derechos fundamentales a terceros o se considera información reservada?

Por lo anterior, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece en su artículo 33¹⁴⁷ la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre el cual María Díez-Garrido y Eva Campos comentan que: “Se trata de un órgano independiente que, entre otras funciones, se encarga de garantizar que se cumpla la ley, así como de gestionar las reclamaciones de la ciudadanía cuando una institución les rechaza una petición de información.”¹⁴⁸

Asimismo, el artículo 34 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, exterioriza que: “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene por finalidad promover la

¹⁴⁶ Medina Guerrero, Manuel, “La transparencia y la protección de datos en la encrucijada”, *Ret Revista Española de la Transparencia*, España, núm. 6, primer semestre 2018, p. 34.

¹⁴⁷ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *op. cit.*

¹⁴⁸ Díez-Garrido, María y Campos, Eva, *op. cit.*, p. 53.

transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.”¹⁴⁹

De igual forma, el artículo 24.1¹⁵⁰ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, instruye que, frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa; es decir, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el órgano a través del cual, se podrán interponer el recurso de reclamación por parte de los ciudadanos que tuvieren alguna inconformidad sobre la información brindada como resultado de su solicitud, o en su caso, se les haya negado el acceso a la información, es decir, que consideren vulnerado su derecho de acceso a la información.

De lo planteado, Beatriz Martisi expone que: “De esta manera, se brinda la posibilidad de recurrir a este Consejo antes de interponer una reclamación en los juzgados de lo Contencioso-Administrativo.”¹⁵¹, asimismo, apunta que: “En el Convenio europeo 205 se establece que los ciudadanos a quienes se les haya denegado el acceso a la información pública deben tener la posibilidad de iniciar un proceso de reclamación antes de acudir a un tribunal.”¹⁵²

De igual forma, el artículo 33.2¹⁵³ de la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, decreta que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno posee personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, actuar con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines.

Por lo que, partiendo de la aseveración de que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público autónomo e independiente en su actuar

¹⁴⁹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *op. cit.*

¹⁵⁰ *Ídem.*

¹⁵¹ Martisi, Beatriz, *op. cit.*, p. 35.

¹⁵² *Ídem.*

¹⁵³ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *op. cit.*

para el cumplimiento de sus fines, se podría considerar que es un organismo autónomo; sin embargo, Arturo Guillermo Clery infiere que: “A veces se considera como característica de las administraciones independientes su poder para auto organizarse mediante la aprobación de su reglamentación interna, si bien ésta garantía no se da siempre, siendo frecuente la aprobación de estatutos internos por parte del Gobierno o el Ministerio de adscripción.”¹⁵⁴

En el caso del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 39.2¹⁵⁵, el Consejo de Ministros aprobará mediante Real Decreto su Estatuto, en el que se establecerá su organización, estructura y funcionamiento, así como todos los aspectos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones; por lo que, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no tiene la facultad de auto organizarse.

Por otra parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, según lo establecido en el artículo 35¹⁵⁶ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, estará compuesto por, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y por su presidente.

A su vez, el artículo 36.2¹⁵⁷ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dice que la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno estará integrada por: Su Presidente, un Diputado, un Senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Por otro lado, el artículo 37¹⁵⁸ en sus puntos 1 y 2, determina que el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del

¹⁵⁴ Clery Aguirre, Arturo Guillermo, *Tesis doctoral: El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador*, España, Ed. Facultad de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad de Barcelona, septiembre 2015, p. 162.

¹⁵⁵ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *op. cit.*

¹⁵⁶ *Ídem.*

¹⁵⁷ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *op. cit.*

¹⁵⁸ *Ídem.*

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, nombramiento que deberá ser refrendado por El Congreso; dicho cargo cesará por la expiración de su mandato, a petición propia o por separación acordada por el Gobierno, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevenida o condena por delito doloso.

Al respecto, Arturo Guillermo Clery alude que: “Se debe valorar positivamente el hecho de que no sea posible renovar su mandato, lo que impide que sus decisiones se puedan ver influenciadas por medidas que afecten a su futura renovación.”¹⁵⁹, afirmación sobre la cual nos encontramos en total acuerdo; no obstante, consideramos que la causal de separación del cargo por acuerdo del Gobierno, deja un portal abierto de un sinfín de motivos que pudieran conllevar a que el Gobierno acuerde la separación, situación que pudiese propiciar que el presidente no tome decisiones con libre albedrío.

Con respecto a las reclamaciones que los ciudadanos pueden hacer ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y ante los órganos de garantía de acceso a la información de las comunidades autónomas, Severiano Fernández manifiesta que estos: “revisan las denegaciones expresas o presuntas de las solicitudes de acceso a la información, aunque la última palabra la tienen los jueces y tribunales en caso de litigiosidad sobre el sentido de sus resoluciones.”¹⁶⁰, argumentando a su vez que:

Sinceramente creo que no se supo apreciar (al menos, yo no supe calibrarlo) el impacto en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la decisión de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), de atribuir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y demás órganos autonómicos de garantía la competencia resolutoria de las reclamaciones (...) la cual formalmente se limita a dictaminar las reclamaciones de los ciudadanos sin efectos vinculantes para la Administración, de modo que en el caso de que la

¹⁵⁹ Clery Aguirre, Arturo Guillermo, *Op. cit.*, p. 164.

¹⁶⁰ Fernández Ramos, Severiano, *Op. cit.*, p. 19.

Administración no acepte el dictamen, el ciudadano se ve obligado a recurrir ante el juez de lo contencioso el acto de la Administración, como sucede de ordinario con cualquier actuación administrativa.¹⁶¹

Consideramos asertiva la reflexión del citado autor, con respecto a que no tiene sentido que, todo aquel solicitante que considere se le ha vulnerado su derecho al acceso a la información, recurra a interponer ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno un recurso de reclamación, si la resolución del aludido Consejo no será vinculante para el sujeto obligado que denegó la solicitud de información, por lo que, dicho sujeto no considera correcta o apropiada la resolución de Consejo, puede continuar con su postura, propiciado que el solicitante tenga que recurrir a los Tribunales de lo Contencioso administrativo, conllevando con ello, a que la interposición de la reclamación ante el Consejo es una total pérdida de tiempo para el solicitante.

Continuando en este mismo orden de ideas, con respecto al recurso de reclamación que se interponer ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el artículo 24.2 y 24.3¹⁶² de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, determina que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo y la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; a lo que Arturo Guillermo Clery colige que: "...en algunos casos podría ser mayor si la información solicitada lo requiriese. En el caso de que se agote el plazo sin contestación por parte del organismo consultado, la solicitud se considera desestimada y quedará como última opción para obtener una respuesta, poner un recurso contencioso-administrativo.¹⁶³

¹⁶¹ Íbidem., p. 22.

¹⁶² Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *op. cit.*

¹⁶³ Martisi, Beatriz, *op. cit.*, p. 34.

Por lo que, pasando el tiempo de un mes, de haber interpuesto la reclamación, si el solicitante no obtiene respuesta por parte del Consejo, el solicitante deberá considerar el silencio administrativo, es decir, la denegación de su reclamación, esto de acuerdo a lo estipulado en el artículo 20.4 de la precitada Ley, por lo que, en todo caso, la única vía de acción que le queda, es interponer un recurso ante los Tribunales Contenciosos Administrativos en contra de la reclamación denegada tácitamente o por silencio administrativo por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

2. El ejercicio de la fiscalización y la rendición de cuentas en España

La fiscalización y rendición de cuentas es una actividad gubernamental que se ha llevado a cabo en España desde tiempos muy remotos, dicha actividad fue desarrollada por diversos reinados a lo largo del tiempo, con la finalidad de que las coronas Españolas llevarán un control de los gastos gubernamentales ejercidos por sus súbditos, claro está que más que una rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados, era la actividad de fiscalización, donde se exigían cuentas sobre el cobre de impuestos y el gasto de los mismos en los reinos.

No obstante, actualmente la fiscalización y rendición de cuentas en España, cumple un objetivo que, por una parte es similar y por otra parte es diferente al de hace cientos de años, puesto que aún tiene como finalidad controlar los gastos del gobierno, sin embargo, la finalidad primordial actualmente es que los gobernantes rindan cuentas a los ciudadanos, es decir, la rendición de cuentas ejercida actualmente en España es exigida por los gobernados hacia sus gobernantes, con el fin último de prevenir actos de corrupción dentro de la administración pública española; dicha actividad de fiscalización y rendición de cuentas será analizada en los siguientes apartados de esta investigación.

A. Legislación que regula la fiscalización y la rendición de cuentas en España

Como se mencionó en líneas que anteceden, la actividad de fiscalización y rendición de cuentas, se ha desarrollado en España desde tiempos muy remotos,

por lo que, esta misma ha sido regulada en diversas Constituciones y leyes españolas; actualmente la rendición de cuentas se encuentra consagrada en la vigente Constitución española de 1978, específicamente en los artículos 136 y 153 los cuales establecen lo siguiente:

-Artículo 136:

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.
3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.
4. Una Ley Orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

- Artículo 153:

El control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas se ejercerá: (...)

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.¹⁶⁴

De lo anterior, podemos observar que la Constitución Española instituye al Tribunal de Cuentas como un órgano constitucional con carácter de supremo, encargado del ejercicio de la fiscalización de las cuentas y gestiones económicas de todo el sector público español; asimismo, podemos contemplar que el Tribunal

¹⁶⁴ Constitución Política Española, consultada en http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf el 15 de octubre de 2020.

de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales, lo que significa que no es un órgano autónomo e independiente.

Por otra parte, como consecuencia del mandato del artículo 36 constitucional, se promulgó la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas¹⁶⁵ y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas¹⁶⁶, donde la primera organiza al Tribunal de Cuentas y la segunda ordena el funcionamiento del mismo y las atribuciones de sus órganos, así como del estatuto de sus miembros. En ese contexto, el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1982, del 12 de mayo¹⁶⁷, establece que las funciones propias del Tribunal de Cuentas son la fiscalización externa de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Si bien es cierto, la función de enjuiciamiento al contrario de la función de fiscalización, no se encuentra establecida literalmente en la Constitución Española, sin embargo, de acuerdo a lo señalado por Waléria Dacruz, “El Tribunal Constitucional, a través de las Sentencias de 17 de octubre de 1988, de 31 de enero de 1991, y de 18 de septiembre de 2000, ha determinado las notas características de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas español.¹⁶⁸; de igual forma, ratificando la aseveración de la referida autora, Javier Medina y José Antonio Pajares advierten que:

...el Tribunal de Cuentas es, como viene afirmando el propio Tribunal Constitucional en esta y en anteriores resoluciones (SSTC 187/1988, de 17 de octubre; 18/1991, de 31 de enero; AATC 312/1996, de 29 de octubre, y 371/1993, de 16 de diciembre), el juez ordinario predeterminado por la Ley en materia de responsabilidades contables, único en su orden, abarcando su

¹⁶⁵ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, consultada en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584> el 16 de octubre de 2020.

¹⁶⁶ Ley Orgánica 7/1988, de 5 de abril, consultada en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-8678> el 16 de octubre de 2020.

¹⁶⁷ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, *op. cit.*

¹⁶⁸ Dacruz Sá Barreto, Waléria, *Tesis doctoral: El Tribunal de Cuentas y los nuevos instrumentos de control de los gastos públicos*, España, Facultad de Derecho Universidad de Salamanca, 2015, p. 57.

jurisdicción, que tiene el carácter de necesaria, exclusiva, plena e improrrogable, a todo el territorio nacional.¹⁶⁹

En ese sentido, aunado a la función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas español tiene funciones jurisdiccionales, las cuales aun y cuando no se encuentran establecidas literalmente en la Constitución, si fueron reconocidas en la Ley 2/1982, de 12 de mayo, y a su vez por el Tribunal Constitucional en diversas jurisprudencias, lo cual permite que un órgano no integrado en el Poder Judicial, como lo es el Tribunal de Cuentas, ejerza funciones jurisdiccionales.

Sin embargo, es importante aclarar que las funciones de fiscalización y jurisdicción o enjuiciamiento, son funciones que tienen distinta naturaleza y finalidad, toda vez que por una parte, la naturaleza de la función de la fiscalización es la revisión de las operaciones gubernamentales y su finalidad es establecer un control de los mismos; mientras que por otra parte, la función jurisdiccional o de enjuiciamiento, su naturaleza es la aplicación de justicia y su finalidad la rendición de cuentas.

En cuanto a las disposiciones que regulan aspectos concretos de las funciones de fiscalización del Tribunal de Cuentas, se encuentran: La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas –artículo 22-, que otorga al Tribunal de Cuentas, competencias para realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas; la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, misma que en sus artículos del 132 al 134, le otorga facultades de fiscalización y control de los gastos electorales; la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos, misma que en su artículo 11, prevé la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas a la contabilidad de los Partidos; así como, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales,

¹⁶⁹ Medina Guijarro, Javier y Pajares Giménez, José Antonio, “La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su «propia jurisdicción» en la historia y en la Constitución Española”, *Revista Española de Control Externo*, España, Ed. Tribunal de Cuentas, núm. 21, vol. 7, 2005, p. 34.

donde su artículo 204, le atribuye la función fiscalizadora sobre las Entidades Locales.

Por último, pero no menos importante, es indispensable señalar que, de conformidad a lo estipulado en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/1982, el 12 de mayo¹⁷⁰, el Tribunal de Cuentas se estructura en los siguientes órganos: el Presidente, el Pleno, la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Sección de Enjuiciamiento, los Consejeros de Cuentas, la Fiscalía y la Secretaría General.

B. El Tribunal de Cuentas como órgano garante de la fiscalización y rendición de cuentas en España: Su autonomía y funciones

Doctrinalmente, se han realizado diversos conceptos que definen al Tribunal de Cuentas español, uno de los conceptos que consideramos más acertados, es el que realizó Lucas Verdú, en el cual expresa que: “El Tribunal de Cuentas ha sido definido como un órgano colegiado de relevancia constitucional, dotado de independencia, que actúa como órgano supremo de control externo económico-financiero comisionado de las Cortes Generales y como órgano jurisdiccional exclusivo especializado en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable.”¹⁷¹

De lo señalado en la definición anterior, aunado a lo establecido en el artículo 136 constitucional y el artículo segundo de la Ley 2/1982, de 12 de mayo, podemos rescatar dos ejes relevantes sobre el Tribunal de Cuentas, el primero de ellos, es el señalamiento de que ese Tribunal es un órgano dotado de independencia, y el segundo, la afirmación de que el referido Tribunal actúa como órgano de control externo económico-financiero y a su vez como órgano jurisdiccional, es decir, realiza dos funciones diferentes, la de fiscalización -control externo económico- y la de jurisdicción -enjuiciamiento contable-; y sobre los mismos, abordaremos nuestro análisis en los siguientes apartados.

¹⁷⁰ Ley Orgánica 2/1982, el 12 de mayo, op. cit.

¹⁷¹ Verdú, Lucas, “Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas”, en *El Tribunal de Cuentas en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1982, p. 844.

a. Autonomía del Tribunal de Cuentas

Existen diversas opiniones doctrinarias en las que se afirma que el Tribunal de Cuentas español, es un Tribunal autónomo e independiente, como es el caso de Rubén Cardón, quien manifiesta que: “La autonomía del Tribunal de Cuentas, finalmente, su ubicación separada de la administración activa, su absoluta independencia de todos los poderes del Estado, su sujeción única a la ley, la inamovilidad de sus miembros, son además atributos que aseguran una libertad de expresión y de juicio de ponderable valor...”¹⁷².

Sin embargo, de acuerdo al análisis jurídico realizado a los preceptos constitucionales y a las normas ordinarias en la materia, aseveramos que si bien es cierto, el Tribunal de Cuentas español goza de cierta autonomía e independencia en algunos aspectos, como lo referente a ejercer sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, o lo relativo a elaborar su propio presupuesto, facultades estipuladas en los artículos quinto y sexto de la Ley 2/1982¹⁷³, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Otro aspecto que demarca una autonomía e independencia del Tribunal de Cuentas, es lo atribuido en los artículos 30.2 y 33.1 de la referida Ley 2/1982, de 12 de mayo, los cuales indican que los Consejeros de Cuentas del Tribunal son independientes e inamovibles, estando sujetos a las mismas causas de incompatibilidad, incapacidad y prohibiciones que los miembros del Poder Judicial¹⁷⁴; mandato jurídico que consideramos positivo y necesario para que el Tribunal de Cuentas pueda ejercer con libertad y sin presiones políticas sus funciones tanto fiscalizadoras como jurisprudenciales.

No obstante, aún y con las atribuciones de independencia sobre algunos aspectos del Tribunal, establecidas en los artículos 5, 6, 30.2 y 33.1 de la Ley 2/1982, de 12 de mayo, no creemos que el Tribunal de Cuentas sea un órgano

¹⁷² Cardón, Rubén C., “Los Tribunales de Cuentas en el control de los gastos públicos”, en Cardón, Rubén C., et. al., *Estudios sobre tribunales de cuentas y de control público*, España, Ed. Salta, 1996, p. 107.

¹⁷³ Ley 2/1982, de 12 de mayo, *op. cit.*

¹⁷⁴ Ídem.

autónomo e independiente en su totalidad, puesto que, de acuerdo en lo señalado en el artículo 136.1 de la Constitución Española, el Tribunal de Cuentas español depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de las mismas, es decir, depende directamente del Poder Legislativo.

Similar a nuestro criterio, Carolina Ibáñez, afirma que la delegación de las Cortes hacia el Tribunal: "...es un escollo al control externo que ejerce el Tribunal de Cuentas español. El Congreso de los Diputados controla la gestión económica de todo el sector público a través del control político que ejerce, y por lo tanto, constriñe el control ejercido por Tribunal de Cuentas español en el examen y comprobación de las Cuentas Generales del Estado."¹⁷⁵; en ese mismo sentido, Manuel Sueiras, asienta que:

La designación de los Consejeros de Cuentas por las Cortes Generales es también una manifestación de dependencia. Los Consejeros de Cuentas son designados por las Cortes Generales, 6 por el Congreso y 6 por el Senado, por una mayoría de 3/5 de sus miembros. Los candidatos a Consejeros son propuestos por los Partidos Políticos en las Comisiones Consultivas de Nombramientos del Congreso de los Diputados y del Senado.¹⁷⁶

Lo anterior, se equipara con la situación del órgano fiscalizador superior en México – Auditoría Superior de la Federación-, toda vez que, si bien es cierto, la Auditoría Superior de la Federación no se encuentra conformada por un órgano colegiado, pero si cuenta con un titular, el cual su nombramiento es ratificado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados del Congreso.

Situación que como ya se analizó y argumentó en el capítulo segundo del presente trabajo de investigación, propicia que las decisiones tanto del titular del órgano de fiscalización superior mexicano como del presidente y los integrantes del pleno del Tribunal de Cuentas español, se vean influenciadas por fuerzas políticas,

¹⁷⁵ Ibáñez Vila, Carolina, "El control jurisdiccional de las cuentas públicas en Europa: el Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas español", *Revista UNED Teoría y Realidad Constitucional*, España, núm. 33, 2014, pp. 349-350.

¹⁷⁶ Sueiras Pascual, Manuel, "Aproximación al Tribunal de Cuentas: naturaleza, funciones, y organización interna, en Sala Sánchez, Pascual y Noval, Luis Martín, *El Tribunal de Cuentas. Fiscalización y Enjuiciamiento. Cuadernos de Derecho Judicial*, España, Ed. Consejo General del Poder Judicial, núm. 19, 2004, p.29.

conclusión que coincide con la visión de Carolina Ibáñez, quien colige que: “Este sistema de designación, en la práctica, genera que la institución esté influenciada por los dos grandes partidos políticos que no pueden permitir que un órgano de esta importancia quede fuera de su control. En la práctica se reparten entre los dos grandes partidos la nominación de sus 12 miembros.”¹⁷⁷

Por lo anterior, se considera necesario que la primera acción que se debe de realizar para atribuir mayor independencia tanto al órgano de fiscalización superior mexicano como al español, es la modificación de la designación del titular tanto de la Auditoría Superior de la Federación como la de los doce Consejeros de Cuentas del Tribunal de Cuentas español.

b. Función fiscalizadora

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se lleva a cabo por la sección de fiscalización, función que le corresponde al Pleno del Tribunal, órgano colegiado formado por los doce Consejeros de Cuentas y el Fiscal Jefe del Tribunal de Cuentas,¹⁷⁸ a dicha sección le corresponde, según lo expuesto por Wáleria Dacruz:

...la verificación de la contabilidad de las entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal. La Sección de Fiscalización está integrada por su Presidente y los Consejeros que tengan a su cargo los Departamentos sectoriales, que corresponde a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público y los Departamentos territoriales, que llevarán a cabo la fiscalización de la actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.¹⁷⁹

El artículo segundo de la Ley 2/1982, de 12 mayo, Ley que compone, organiza y estipula las funciones a realizar por parte del Tribunal de Cuentas, implanta como

¹⁷⁷ Ibáñez Vila, Carolina, *op. cit.*, p. 349.

¹⁷⁸ Consultado en <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/organizacion/organos-del-tribunal-de-cuentas/> el 18 de octubre de 2020.

¹⁷⁹ Dacruz Sá Barreto, Waléria, *op. cit.*, p. 62.

una de las funciones a realizar por el Tribunal, la de fiscalización, actividad concerniente a revisar y examinar la función económico-financiera de los tres Poderes del Estado, principalmente del Ejecutivo, que es el Poder encargado de administrar los recursos públicos, y de igual forma, a todo aquel organismo que reciba recursos públicos, como por ejemplo los partidos políticos; en ese mismo orden de ideas, acudiremos a la opinión de Fernando Sainz, quien explica que:

La función fiscalizadora supone la preparación de la documentación necesaria para que las Cortes Generales puedan adoptar una determinada postura al ejercitar el control parlamentario de la ejecución del presupuesto, tanto sobre la corrección técnica y jurídica con que se ha realizado tal labor como sobre las medidas que deben introducirse para la mejora de la gestión financiera. Es obvio que estas actuaciones no son “jurisdiccionales” en sentido estricto, sino más bien asesoras y preparatorias de las decisiones a adoptar por las Cortes Generales”.¹⁸⁰

Por otra parte, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 10 de la Ley 2/1982, de 12 de mayo, el Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, es decir, comenzará su función fiscalizadora, revisando y examinando la administración del gasto de los recursos públicos, dicha revisión deberá realizarse dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido.

El resultado de la fiscalización que el Tribunal de Cuentas remita a las Cortes Generales, deberá exponerse de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1982¹⁸¹, de 12 de mayo, por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas las cuales se deberán publicar en el Boletín Oficial del Estado.

¹⁸⁰ Sáinz de Bujanda, Fernando, *Lecciones de Derecho Financiero*, 10^a edición, Madrid, Ed. Universidad Complutense: Facultad de Derecho, 1993, p. 501.

¹⁸¹ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, *op. cit.*

En el caso del Tribunal de Cuentas español, la función fiscalizadora del mismo, tiene como último fin, dar a conocer a las Cortes Generales, el estatus que guardan las finanzas del Estado, así como los hallazgos detectados como resultado de la revisión que conlleva su función fiscalizadora, tal como lo indica el artículo 136.2¹⁸² de la Constitución española, el cual instruye al Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, a remitir a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido; lo anterior, con el objetivo de que las Cortes Generales tomen decisiones sobre el presupuesto a autorizar para el siguiente ejercicio presupuestal, así como para la emisión o modificación de políticas públicas y normatividad necesaria.

c. Función jurisdiccional

De acuerdo a lo referido en el artículo 11, de la Ley 7/1988¹⁸³, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Tribunal contará con sección encargada de la función jurisdiccional del mismo, dicha sección se le denomina Sección de Enjuiciamiento, y estará integrada por su Presidente y los Consejeros de Cuentas a quienes, como órganos de primera instancia o adscritos a la Sala o Salas del Tribunal, corresponde conocer de los procedimientos jurisdiccionales.

Al respecto, Carolina Ibáñez, infiere que el Tribunal de Cuentas, en su función jurisdiccional: "...se define como el juez ordinario predeterminado por la Ley en materia de responsabilidades contables, único en su orden, abarcando su jurisdicción, que tiene el carácter de necesaria, exclusiva, plena e improrrogable..."¹⁸⁴.

Nos encontramos en total acuerdo con la referida autora, en lo concerniente a que el Tribunal de Cuentas adquiere el carácter de juez ordinario, puesto que, aun sin ser parte del Poder Judicial, tiene facultades jurisdiccionales establecidas en el

¹⁸² Constitución Política Española, *op. cit.*

¹⁸³ Ley 7/1988, de 5 de abril, *op. cit.*

¹⁸⁴ Ibáñez Vila, Carolina, *op. cit.*, p. 350.

artículo 2.a de la Ley Orgánica 2/1982¹⁸⁵, de 12 de mayo, la cual fue expedida por mandato del artículo 136.4 de la Constitución Española.

No obstante, la facultad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas ha sido cuestionada en diversas ocasiones, situación que se ha aclarado a través de las Sentencias de 17 de octubre de 1988, de 31 de enero de 1991, y de 18 de septiembre de 2000, en las cuales se ha reafirmado la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas español.

Desde ese orden de ideas y de acuerdo a lo indicado en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1982¹⁸⁶, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, el enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

De lo anterior, el Tribunal de Cuentas conoce del mismo a través de lo establecido en los artículo 15 de la referida Ley orgánica 2/1982¹⁸⁷, de 12 de mayo, y 45 de la Ley 7/1988¹⁸⁸, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas la cual indica que, una vez concluido el examen y comprobación de cualquier cuenta o los correspondientes procedimientos de fiscalización, si aparecieren hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, en los términos definidos en la presente Ley, pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o Letrado del Estado, acordara la formación de pieza separada con la finalidad de concretar los hechos, los posibles responsables y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resultare de lo actuado en el procedimiento fiscalizador de que se trate; y, una vez ultimada, se remitirá la pieza a la Sección de Enjuiciamiento a efectos de la iniciación del oportuno juicio de cuentas.

¹⁸⁵ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, *op. cit.*

¹⁸⁶ *Ídem.*

¹⁸⁷ *Ídem.*

¹⁸⁸ Ley 7/1988, de 5 de abril, *op. cit.*

Es decir, una vez que la sección de fiscalización finalice su revisión a las cuentas, turnara a la sección de enjuiciamiento los casos en los que se detectara un posible daño al erario público español, debiendo señalar los hechos, el o los presuntos responsables, la cuantía del perjuicio ocasionado; asimismo, con respecto a los recursos de casación y revisión que se interpongan contra las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal de Cuentas –sección de enjuiciamiento contable-, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, será la competente para conocer de los mismos.

Con relación a la anterior, cabe señalar que el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su actividad jurisdiccional como juez ordinario, se encuentra sometido al principio de legalidad frente al Poder Judicial, por lo que, sus resoluciones son susceptibles de impugnación en una segunda instancia frente a las Salas de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Por otro lado, al igual que la sección de fiscalización, la sección de enjuiciamiento contable –sección jurisdiccional-, deberá conforme a lo referido en el artículo 12 inciso a, de la multicitada Ley 7/1988¹⁸⁹, de 5 de abril, presentar ante las Cortes Generales, la Memoria de las actuaciones jurisdiccionales ejercidas por del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente.

II. EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA, EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA REPÚBLICA DE CHILE

Actualmente, la República de Chile es uno de los países latinoamericanos que de acuerdo a las investigaciones y estudios realizados por la organización Transparencia Internacional, cuenta con un índice de percepción de corrupción por parte de sus ciudadanos relativamente bajo en comparación con el resto de los países latinos, entre ellos México, colocándose en el rango de 21¹⁹⁰ de los 180 países estudiados, donde el número 1 significa menor percepción de corrupción y

¹⁸⁹ *Ídem.*

¹⁹⁰ Índice consultado en <https://www.transparency.org/en/countries/chile> el 30 de octubre de 2022.

180 significa mayor percepción de corrupción; dicho puntaje en el índice de transparencia internacional, consideramos, es consecuencia de las estrategias y medidas utilizadas por la República de Chile para el combate a la corrupción, situación por la cual, se decidió tomar como objeto de estudio del presente trabajo de investigación, las medidas, medios y herramientas utilizadas por Chile para el combate a la corrupción.

1. El ejercicio de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública en Chile

Aun y cuando actualmente Chile sea uno de los países latinoamericanos con menor índice de corrupción, es importante señalar que hace algunos años, no se encontraba en la misma situación de hoy en día, tan es así que a principios de los años 90, la República chilena atravesó una serie de escándalos de corrupción pública, los cuales de acuerdo a la opinión de Cristóbal Tello, Marcelo Cerna y Andrés Pavón: "...motivaron la creación por parte del Poder Ejecutivo de comisiones ad hoc, cuya misión era elaborar propuestas de políticas y cambios normativos (...) La primera de estas comisiones, la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994, recomendó legislar sobre acceso a la información pública en Chile.¹⁹¹

Recomendación que más tarde, traería como consecuencia una reforma en constitucional en materia de acceso a la información y la expedición de leyes ordinarias que regularán la materia, tal como la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública y a la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado.

A. Legislación que regula la transparencia y el derecho al acceso a la información pública en Chile

En la República de Chile, la libertad de opinión y el derecho a la información se encuentran consagrados en su Constitución Política de 1980, específicamente

¹⁹¹ Tello E., Cristóbal, *et. al.*, "Acceso a la información pública: los desafíos del Consejo de la Transparencia", *Anuario de Derechos Humanos 2009*, Chile, Ed. Universidad de Chile, Núm. 5, 2009, p. 194-195.

en el artículo 19 número 12, sobre el cual, Miguel González destaca su parte pertinente a la libertad de opinión: Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: 12º. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.¹⁹²

De lo anterior, se puede observar que si bien, el artículo 19 número 12 de la Constitución Chilena, fundamenta la libertad de opinión y de informar, pero lo cierto es que su contenido no hace referencia al derecho de acceso a la información o a la transparencia gubernamental, de hecho, originariamente la Constitución Política de Chile, no incluía norma explícita que se refiriese al derecho de acceso a la información de manera literal.

Sin embargo, con la reforma constitucional del año 2005, se enmendó el déficit jurídico constitucional en la materia, añadiendo un nuevo artículo 8, por medio del cual se consagró por primera vez en la República de Chile, el derecho de acceso a la información pública y la transparencia como un derecho fundamental, mismo que a letra establece:

Artículo 8º: El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.¹⁹³

¹⁹² González Pino, Miguel, "El Acceso a la Información Judicial en Chile", en Caballero Juárez, José Antonio, *et. al., El Acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, IJ UNAM, 2005, p. 113.

¹⁹³ Constitución Política de la República de Chile, consultada en https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf el 30 de octubre de 2022.

De la lectura al precepto constitucional Chileno, se destaca que solo se expresa una obligación de transparencia para los órganos del Estado, más no constituye un derecho por parte de los ciudadanos de solicitar información y la obligación por parte de los agentes gubernamentales de atender los requerimientos que los ciudadanos realicen en materia de acceso a la información pública, es decir, se reconoce la obligatoriedad de una participación activa por parte de los agentes a transparentar sus actuaciones, más no el derecho en sí por parte de los ciudadanos a solicitar información; al respecto, Gonzalo García y Pablo Contreras argumentan que:

Esta reforma establece un paso decisivo de cara a la constitucionalización del derecho de acceso a la información. Sin embargo, e incluso teniendo este artículo a la vista, se ha sostenido que el acceso a la información sería una mera consecuencia del principio de transparencia o un reconocimiento implícito de un derecho y que la reforma constitucional del año 2005 no habría reconocido propiamente tal un derecho fundamental.¹⁹⁴

La opinión de los citados autores, viene a reforzar la apreciación que tuvimos sobre lo fundamentado en el artículo 8 de la Constitución Chilena en materia de transparencia; no obstante, aun teniendo un fundamento constitucional débil en la consagración y reconocimiento de un derecho fundamental para sus ciudadanos en la Carta Magna Chilena sobre el acceso a la información pública, el 20 de agosto de 2008 fue promulgada la Ley 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, la cual entró en vigencia hasta el 20 de abril de 2009; asimismo, en afinidad a lo anterior, Cristóbal Tello, Marcelo Cerna y Andrés Pavón explican que:

De los once artículos que componen la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (LAIP), es el artículo 1° el que aprueba la “Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la

¹⁹⁴ García P., Gonzalo y Contreras, V., Pablo, “Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional”, *Estudios Constitucionales*, Chile, Ed. Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, año 7, núm. 1, 2009, p. 140.

Administración del Estado” (LT). Compuesta por 49 artículos y 3 disposiciones transitorias, la LT regula el derecho de acceso a la información y se aplica sólo a los órganos de la Administración del Estado.¹⁹⁵

De igual forma, dicha Ley, según su artículo 1¹⁹⁶, regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

Asimismo, el artículo 10¹⁹⁷ establece el derecho al acceso a la información de los ciudadanos chilenos, al señalar que: Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley, situación sobre la que Cristóbal Tello, Marcelo Cerna y Andrés Pavón advierten que:

En consecuencia, estos órganos se encuentran obligados por las normas que regulan los principios del derecho de acceso a la información, las normas de transparencia activa y pasiva, las causales de secreto y reserva de la información, y un régimen de sanciones, además de encontrarse sujetos a la competencia del Consejo para la Transparencia. Así, las normas de la Ley de Transparencia constituyen un cúmulo de facultades y deberes al que denominaremos (i) “régimen general de transparencia”¹⁹⁸

A manera de conclusión del presente apartado, haremos hincapié a lo referido por los citados autores con respecto a que los sujetos obligados de cumplir con la normativa correspondiente a la transparencia y el acceso a la información, a su vez se encuentran sujetos a la competencia del Consejo de Transparencia, organismo público encargado de garantizar el cumplimiento de la transparencia y el acceso a la información, sobre el cual abordaremos a continuación.

¹⁹⁵ Tello E., Cristóbal, *et. al., op. cit.*, p. 200.

¹⁹⁶ Ley 20.285, consultada en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363&idParte=30> de octubre de 2022.

¹⁹⁷ Ídem.

¹⁹⁸ Tello E., *et. al., op. cit.*, p. 200.

B. El Consejo para la Transparencia como órgano garante del ejercicio de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública en Chile

De conformidad a lo señalado por el portal virtual del Consejo para la Transparencia de Chile¹⁹⁹, este mismo es el organismo creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, específicamente por mandato de su artículo 31, encargado de velar el buen cumplimiento de dicha ley.

De igual forma, es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual, según lo señalado en el artículo 32 de la multicitada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ²⁰⁰, este mismo tiene por objeto, promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información. Asimismo, de conformidad a lo plasmado en el referido portal virtual del Consejo de Transparencia, dicho Consejo tiene como funciones:

- Promover y difundir el principio de transparencia, el derecho de acceso a la información como herramientas de la rendición de cuentas de autoridades y de control social, así como para favorecer el ejercicio de otros derechos.
- Garantizar el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Asimismo, velar por el adecuado cumplimiento de la Ley de Protección de Datos Personales.
- Fiscalizar el cumplimiento de las normas de transparencia y el derecho de acceso a la información aplicando las sanciones que corresponda en caso de incumplimiento.

De lo anterior, cabe precisar dos aspectos relevantes a discurrir, el primero de ellos es con respecto a la segunda función, el cual creemos cae en contradicción, entre la garantía del principio de la transparencia y derecho de acceso a la

¹⁹⁹ Consultado en <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/> el 30 de octubre de 2022.

²⁰⁰ Ley 20.285, *op. cit.*

información y la garantía de la protección de datos personal, toda vez que la primera propicia el cumplimiento efectivo de la transparencia y el segundo propicia en la mayoría de los casos, el no cumplimiento de la transparencia o el acceso a la información como consecuencia de la protección de datos personales, por lo que creemos que la función principal del órgano garante de la transparencia es obviamente el garantizar el cumplimiento de la misma, y como una función secundaria la protección de datos personales, pero siempre garantizando la transparencia.

El segundo aspecto relevante, es con referencia al tercer objetivo, el de fiscalizar, toda vez que por un lado, dentro de las funciones de los órganos de garantía de transparencia y acceso a la información en diversos países, no se encuentra la función de fiscalización, a no ser que el sentido de la misma, sea la de fungir como órgano garante del cumplimiento del derecho al acceso a la información, ya que de acuerdo a lo indicado en el artículo 24 de la Ley sobre Acceso a la Información Pública²⁰¹, el cual establece que vencido el plazo previsto en el artículo 14 para la entrega de la documentación requerida, o denegada la petición, el requirente tendrá derecho a recurrir ante el Consejo establecido en el Título V, solicitando amparo a su derecho de acceso a la información, fungiendo el Consejo en ese sentido como órgano garantista del cumplimiento del acceso a la información y como primera instancia para la impugnación de la denegación de la solicitud.

No obstante, José Edgar Marín, atañe que: “Para el trámite de las solicitudes, es esencial que primero se solicite directamente la información al organismo público que la tiene; el Consejo solo actúa como una especie de segunda instancia (cplt).”²⁰², que en nuestra opinión, el Consejo actúa como una primera instancia, puesto que procedería a revisar la primer resolución en sentido negativo hacia la solicitud del ciudadano.

²⁰¹ *Ídem*.

²⁰² Marín Pérez, José Edgar, “Análisis histórico-jurídico del surgimiento de los órganos de transparencia y acceso a la información pública de México, Chile y Brasil”, *Ius Comitiãlis*, México, año 1, núm. 1, enero-junio 2018, p. 185.

En este mismo orden de ideas, el artículo 28 de la Ley sobre Acceso a la Información Pública²⁰³, estipula que, en contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante, en este caso, el ciudadano podrá impugnar la resolución del Consejo de Transparencia ante una segunda instancia, quien en este caso se pronunciará sobre alguna causal de ilegalidad de la resolución impugnada y no sobre la valoración de la garantía del derecho de acceso a la información.

En otro contexto, con respecto a la composición del Consejo, este cuenta con una Dirección, misma que de conformidad a lo mencionado por Nicole Castillo: "...está compuesto por cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio. A este Consejo Directivo le corresponderá la dirección y administración superiores del Consejo para la Transparencia.²⁰⁴; y por lo que respecta a la presidencia del Consejo directivo, esta es de carácter rotatorio y es ejercida por uno de sus consejeros por un periodo de 18 de meses.²⁰⁵

Actualmente, Chile es uno de los países con menor índice de percepción de corrupción en Latinoamérica, por lo que se cree que las acciones en materia anticorrupción ejercidas por ese país, han sido asertivas, entre ellas, el derecho al acceso a la información y la actuación del Consejo de Transparencia como órgano garantista del mismos; al respecto Pablo Contreras y Andreas Pavón afirman que:

Dentro de sus múltiples aristas, el Consejo para la Transparencia (en adelante, "CpIT" o "Consejo") ha sido el organismo público que ha liderado una ruta de acceso a la información pública en manos de la administración del estado. Sus decisiones han ido concretizando el contenido del derecho de

²⁰³ Ley 20.285, *op. cit.*

²⁰⁴ Castillo, Nicole, "¿Qué es el Consejo para la Transparencia?", *Mis Abogados Blog*, consultado en <https://www.misabogados.com/blog/es/consejo-para-la-transparencia> 19 de octubre de 2020.

²⁰⁵ Consultado en <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/> el 3 de noviembre de 2020.

acceso a la información y delimitado el contenido de las abstractas y vagas causales de reserva y secreto que lo limitan.²⁰⁶

Acciones que como ya se comentaron, han tenido un resultado positivo con respecto a la garantía de transparencia y acceso a la información pública, que en conjunto con otras acciones anticorrupción han logrado posicionar a Chile como uno de los países con menor índice de percepción de corrupción en Latinoamérica, según los resultados arrojados por las investigaciones realizadas por la organización de Transparencia Internacional; otra de las acciones anticorrupción practicadas por Chile es la fiscalización y rendición de cuentas ejercidas por su Contraloría General de la República, la cual analizaremos a continuación.

2. El ejercicio de la fiscalización y rendición de cuentas en Chile

Actualmente, el ejercicio de la fiscalización y rendición de cuentas en Chile se desarrolla por medio de un organismo público denominado Contraloría General de la República, el cual tiene funciones tanto fiscalizadoras como jurisdiccionales, asimismo, es el organismo encargado de la contabilidad gubernamental del país, su organización es un tanto compleja, sin embargo, es uno de los elementos esenciales con los que cuenta la República de Chile para mitigar los actos de corrupción y sobre el cual hablaremos en este apartado.

A. Legislación que regula el ejercicio de la fiscalización y rendición de cuentas en Chile.

La fiscalización y rendición de cuentas en la República de Chile se encuentran regulados en su Constitución Política, específicamente en el capítulo X integrado por tres artículos del 98 al 100, que ordenan entre otras cosas, que será un organismo autónomo quien ejercerá diversas acciones referentes a la fiscalización, tanto de control externo como interno, así como funciones relativas a la rendición de cuentas;

²⁰⁶ Contreras Vásquez, Pablo y Pavón Mediano Andrés, “La jurisprudencia del Consejo para la transparencia sobre acceso a la información pública y seguridad de la nación”, *Revista Ius et Praxis*, Chile, Ed. Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, año 18, núm. 2, 2012, p. 343.

en ese sentido, el artículo 98 de la Constitución Política de la República de Chile establece lo siguiente:

Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.²⁰⁷

La Contraloría General de la República fue creada en el año de 1927²⁰⁸, pero fue hasta en 1943 que la fundamentación de la existencia jurídica de la misma subió a rango constitucional y de conformidad a lo señalado en el citado artículo 98 de la Carta Magna chilena, tendrá funciones tanto de fiscalización como de control, jurisdicción y de contabilidad gubernamental.

Por otro lado, el artículo 99 constitucional, específicamente en su último párrafo advierte que: “En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional.”²⁰⁹; siendo este el precepto constitucional que funda la expedición de una Ley 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile.

Al respecto, el artículo 1 de la referida Ley 10.336²¹⁰, indica entre otras cosas, la independencia de la Contraloría con respecto a todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado; así como su objeto, sienta este mismo el de fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, verificar el examen y juzgamiento de las

²⁰⁷ Constitución Política de la República de Chile, consultada en https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf el 7 de noviembre de 2020.

²⁰⁸ Consultado en <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos> el 30 de octubre de 2022.

²⁰⁹ Constitución Política de la República de Chile, *op. cit.*

²¹⁰ Ley 10.336, consultada en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18995> el 30 de octubre de 2022.

cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes, así como llevar la contabilidad general de la Nación; por otra parte, con respecto a la rendición de cuentas por parte de los agentes gubernamentales, se encuentra referida en el artículo 85, de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile, el cual a la letra señala:

Todo funcionario, como asimismo toda persona o entidad que reciba, custodie, administre o pague fondos de los mencionados en el artículo 1°, rendirá a la Contraloría las cuentas comprobadas de su manejo en la forma y plazos que determina esta ley.

Cuando un funcionario, al ser requerido por la Contraloría, no presente debidamente documentado el estado de la cuenta de los valores que tenga a su cargo, se presumirá que ha cometido sustracción de dichos valores.²¹¹

De igual forma, el artículo 20 y 21 de la Resolución número 30, de 2015 Contraloría General de la República²¹² señalan que la rendición de cuentas, cualquiera que sea la modalidad de soporte y presentación que se adopte al efecto, de conformidad con estas normas, deberá comprender la totalidad de las operaciones que se efectúen en las unidades; asimismo, ordena que las rendiciones de cuentas deberán conformarse y mantenerse a disposición de la Contraloría General, en la sede central del organismo respectivo o en las sedes de las unidades operativas de estos, en la medida que tales dependencias custodien, administren, recauden, reciban, inviertan o paguen recursos públicos. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones indicadas en los dos artículos siguientes.

Por último, las funciones de fiscalización y juzgamiento –funciones jurisdiccionales, contenciosas administrativas- se describen y detallan en el Título VII Examen y juzgamiento de las cuentas, del Decreto 2421²¹³ que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la

²¹¹ *Ídem.*

²¹² Resolución número 30, de 2015, Contraloría General de la República, consultada en <https://www.contraloria.cl/documents/451102/1888043/Resoluci%C3%B3n+N%C2%B0+30/eaca158b-a3f4-4144-ace0-98564427967f> el 30 de octubre de 2022.

²¹³ Consultado <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18995> el 30 de octubre de 2022.

República de Chile de 1964, reformada en 2003, donde de los artículos del 95 al 130, se especifican las áreas y departamentos encargados de la fiscalización y juzgamiento de cuentas, así como la organización y funciones de los Tribunales de primera y segunda instancia de la Contraloría General de la República de Chile, funciones sobre las que abordaremos en el apartado siguiente.

B. La Contraloría General de la República de Chile y sus funciones de fiscalización y juzgamiento de cuentas.

El ejercicio de la fiscalización, control y contabilidad gubernamental en la República de Chile, ha sido ejercido por diferentes organismos desde que era una colonia hasta convertirse en una república, entre ellos destacan la Real Audiencia, la Contaduría Mayor de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas.

Pero no fue sino hasta el 26 de marzo de 1927, que se creó la Contraloría General de la República, organismo que llegó para suplir las funciones de la Contaduría Mayor de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas, Contraloría General que después de la reforma de 1943, se le otorgó rango constitucional y se aumentó su autonomía.

La Contraloría General de Chile es considerada un organismo público estructuralmente amplio, al que se le asignaron diversas funciones de fiscalización –auditorías-, jurídicas, contables y jurisdiccionales, mismas que se encuentran fundamentadas en el artículo 1 de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile, es definida por Luis Arturo Rivas y Blanca Leticia de Ocampo como:

...un órgano de control de juridicidad o legalidad de la administración del Estado, es un organismo autónomo por lo que goza de independencia para el ejercicio de sus funciones. No está sometida ni al mando ni a la vigilancia del poder ejecutivo ni del Congreso Nacional. Es un organismo superior de control que forma parte del Sistema Nacional de Control, el que está integrado, además, por la Cámara de Diputados en cuanto fiscalizador de los actos de

gobierno, los Tribunales de Justicia, algunos órganos especializados de fiscalización, como las superintendencias, los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos.²¹⁴

Constitucionalmente se le ha otorgado a la Contraloría General de Chile autonomía funcional y presupuestaria, sin embargo, contrario a lo que señalan diversos autores, entre ellos los citados anteriormente, consideramos que el que la Contraloría General de Chile cuente con independencia funcional y no dependa directamente del Poder Ejecutivo y demás órganos públicos, no lo convierte en un organismo totalmente autónomo.

En ese mismo sentido, Emmanuel Gómez, menciona que: “La Contraloría es un organismo autónomo que goza de independencia en su ejercicio: decide sus programas de auditoría, así como su realización, y tiene la facultad de aceptar o declinar propuestas de auditoría de comisiones legislativas. En este sentido no se somete al mando ni vigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional.”²¹⁵

Al respecto, consideramos que a pesar de que la Contraloría General de Chile, no se encuentra sometida a la vigilancia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, no es un órgano autónomo en su totalidad, puesto que la Constitución Política de la República de Chile, no le otorga personalidad jurídica ni autonomía financiera.

Por otra parte, con lo que respecto a la organización de la Contraloría General, el artículo 2 de la Ley número 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General²¹⁶, estipula que estará a cargo de un funcionario que tendrá el título de Contralor General de la República, el cual, de conformidad con el artículo 98 de la Constitución chilena²¹⁷, será designado por el presidente de la república de

²¹⁴ Rivas Tovar, Luis Arturo y Ocampo García De Alba, Blanca Leticia, “Estructuras de organización y competencias de los órganos de fiscalización en países desarrollados y su comparación con el caso de México”, *Universidad Empresa*, Colombia, Ed. Facultad de Administración, núm. 11, v. 5, diciembre 2006, p. 49.

²¹⁵ Gómez Farías Mata, Emmanuel, *Tesis de grado: Fiscalización y rendición de cuentas para un gobierno eficaz. Estudio comparado de tres entidades de fiscalización superior: Alemania Chile-México*, México, Ed. Instituto Tecnológico de Estudios Superior de Monterrey, agosto 2009, p. 44

²¹⁶ Ley 10.336, *op. cit.*

²¹⁷ Constitución Política de la República de Chile, *op. cit.*,

acuerdo con el Senado, adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, a su vez, hay un subcontralor que lo reemplaza por ausencia o vacante, y para ambos, será requisito indispensable el tener título de abogado; de igual forma, el segundo párrafo del artículo 98 de la Constitución Chilena dicta que:

El Contralor General de la Republica deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. Será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, por un período de ocho años y no podrá ser designado para el período siguiente. Con todo, al cumplir 75 años de edad cesará en el cargo.²¹⁸

El periodo de ejercicio del Contralor es de ocho años y no podrá ser nombrado Contralor nueva mente, no obstante, Emmanuel Gómez advierte que: "...tanto el contralor como el subcontralor gozan de las prerrogativas e inamovilidad que las leyes otorgan a los miembros de los tribunales superiores de justicia."²¹⁹, condición que creemos positiva, puesto que si estos no puede ser removidos durante su periodo y no podrán ser nombrados nuevamente contralor y subcontralor, existe una posibilidad muy baja de que las decisiones tomadas por estos mismos se vean influenciadas por conveniencia política.

En cuanto a las facultades de la Contraloría General, recordemos que ésta cuenta con facultades de fiscalización, contabilidad gubernamental, jurídicas en materia de legalidad de actuaciones y de juzgamiento –jurisdiccionales, contencioso administrativas- como parte de su actividad de hacer cumplir la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados.

En ese sentido, con relación a sus facultades de fiscalización, Luis Arturo Rivas y Blanca Leticia Ocampo apuntan que la Contraloría General: "...tiene amplias facultades de auditoría y de tipo inspección sobre los servicios que fiscaliza. Mediante esta labor se hace la evaluación de los controles internos, se examinan

²¹⁸ *Ídem.*

²¹⁹ Gómez Farías Mata, Emmanuel, *op. cit.*, p. 43.

las cuentas, se realizan las pruebas de validación pertinentes y se verifica el funcionamiento de los servicios de acuerdo con la ley.²²⁰

De lo anterior y de acuerdo a las funciones y atribuciones establecidas en la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República Chilena, realiza actividades concernientes tanto de control interno como de control externo, siendo responsable a su vez, de la contabilidad general de la nación, lo que a nuestro criterio, crea un conflicto de intereses y rompe el diseño convencional de separar las atribuciones de los sujetos operadores de las finanzas y contabilidad gubernamental de los sujetos fiscalizadores tanto del control interno como del externo, toda vez que, estarían fungiendo como sujeto auditado y sujeto auditor al mismo tiempo, lo que desequilibraría una vigilancia efectiva.

Por otro lado, si como resultado de las actividades de fiscalización y revisión por parte del área de auditoría de la Contraloría General, se localizara la comisión de presuntas faltas administrativas cometidas por los sujetos responsables de las áreas gubernamentales auditadas en el ejercicio de sus funciones, Luis Arturo Rivas y Blanca Leticia Ocampo advierten que: “En tal caso, este órgano de control no tiene facultades sancionadoras, sino sólo propone las medidas a las autoridades respectivas con competencia para decidir.”²²¹, en este caso, de acuerdo a lo indicado en el artículo 67 de la Resolución número 20, de 3 de marzo de 2015, por la que fija normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República:

La Contraloría General remitirá a otros organismos del Estado los Informes Finales u Oficios de Auditoría que emita al término de sus auditorías, cuando ellos contengan materias cuyo conocimiento les corresponda. Asimismo, derivará al Ministerio Público, Fiscalía Nacional Económica, al Consejo de Defensa del Estado y/o cualquier otra entidad con competencias sobre la materia auditada, los Informes Finales u Oficios de Auditoría y sus

²²⁰ Rivas Tovar, Luis Arturo y Ocampo García De Alba, Blanca Leticia, *op. cit.*, p. 49.

²²¹ *Íbidem*, pp. 49-50

antecedentes, cuando concluyan sobre hechos de los que puedan perseguirse eventuales responsabilidades civiles o penales.²²²

Teniendo en cuenta que, la Contraloría General remite los Informes finales a las autoridades competentes en la materia para exigir el resarcimiento de los hechos que puedan derivarse en responsabilidades civiles o penales; los sujetos señalados como presuntos responsables de los referidos hechos, pueden impugnar dichos los informes finales u oficios de auditoría ante la primera instancia del Tribunal de la Contraloría General.

Al respecto, Emmanuel Gómez comenta que: "...la Contraloría se transforma en "tribunal" en el caso de inconformidades de la revisión de las cuentas; el subcontralor general hace el papel de "juez de primera instancia" y el contralor general el de "juez de segunda instancia."²²³, a ese procedimiento se le denomina juzgamiento de cuentas.

El juzgamiento de cuentas es definido en la página electrónica de la Contraloría General de la República de Chile²²⁴ como una actividad jurisdiccional que se ejerce por el Juzgado de Cuentas en Primera Instancia y por el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, indicando a su vez, que ambos son tribunales especiales de la República, con potestades y competencias jurisdiccionales específicas, regulados en el Título VII, del Decreto 2421²²⁵ que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile.

De igual forma, exterioriza que la finalidad del juicio de cuentas es determinar una responsabilidad civil extracontractual de las personas que tienen, usan, custodian o administran bienes o recursos públicos, o que tengan a su cargo fondos o bienes de los mismos, los que como consecuencia de acciones u omisiones imputables a su culpa o negligencia, han causado daño al patrimonio público.

²²² Resolución número 20, de 3 de marzo de 2015, consultado en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1075667&idVersion=2021-06-30> el 30 de octubre de 2022.

²²³ Gómez Farías Mata, Emmanuel, *op. cit.*, p. 51.

²²⁴ Consultado en <https://www.contraloria.cl/web/cgr/primer-instancia> el 5 de noviembre de 2020.

²²⁵ Consultado <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18995> el 30 de octubre de 2022.

De lo anterior, podría pensarse que la Contraloría General al ejercer sus facultades de juzgamiento de cuentas, ésta actuando como juez y parte, sin embargo, en Chile consideran que en ese sentido el juzgado y tribunal de cuentas de la Contraloría General actúan como un ente autónomo y tercero imparcial que resuelve conforme a Derecho, tan es así que a su turno, la Fiscal de la Contraloría General de la República es la encargada de representar los intereses del Fisco o de las instituciones públicas afectadas, y el Subcontralor y Contralor solo actúan como juez.

Por último, cabe señalar que la Contraloría General de la República de Chile, entrega su informe de actividades fiscalizadoras y de juzgamiento, concretando su trabajo en un balance general que refleje la situación financiera de la República Chilena, tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo.

III. ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO CON ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

Tanto en México como en España y la República de Chile, la transparencia y el derecho al acceso a la información se encuentran fundamentados en sus Constituciones políticas, en México se encuentra establecido en el artículo 6 constitucional, el cual señala en su parte fundamental, que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública; de igual forma, toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública. Asimismo, se estipula la obligación de los sujetos gubernamentales de dar atención a la transparencia y a brindar información pública, así como la determinación de la existencia de organismos gantes de su cumplimiento.

Mientras que en España, en el contenido de su Carta Magna, no se encuentra estipulado de manera literal la transparencia y el derecho al acceso a la información pública, sino que más bien en el artículo 105 inciso b, expresa que la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, situación que

denota dos limitantes, la primera es que no señala literalmente las palabras información pública, sino que hace referencia a archivos y registros, lo que hace una notable diferencia, toda vez que, no toda información se encuentra actualmente archivada o registrada, por lo que, la información que se encuentra en proceso de registro y archivo, no entraría en el supuesto jurídico del inciso c del artículo 105 de la constitución española, conllevando a que, en caso de que un solicitante realice su requerimiento sobre información que no se encuentre registrada o archivada, puede sobrellevar a su denegación.

La segunda limitante, es la situación de que el texto constitucional español, hace referencia al acceso de los ciudadanos, situación que en comparación con el precepto constitucional mexicano en la que expresa el derecho de acceso a toda persona, limita a la hora de tener que comprobar la condición de ciudadano, esto a través de un DNI –Documento Nacional de Identidad-, dejando por fuera a extranjeros residentes, menores de edad y cualquier persona que no pudiese acreditar ciudadanía; aunado a lo anterior, el requerir un DNI, también propicia a la falta de interés a la hora de solicitar información, puesto que la mayoría de las personas prefiere hacerlo de manera anónima.

Por lo que respecta a la República de Chile, su Constitución Política concreta en dos preceptos constitucionales la transparencia y el derecho al acceso a la información pública, aunque no de manera específica y clara, estos son, el artículo 19 número 12, el cual fundamenta la libertad de opinión y de informar, y el artículo 8, el cual ordena que el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones, atribuyendo al principio de probidad la definición de honestidad, por lo que se considera que en Chile, la transparencia y el acceso a la información pública no se encuentran claramente estipuladas en su Carta Magna.

En ese sentido, vemos como la Constitución Política de México en comparación con las constituciones de España y Chile, establece de manera amplia, clara y precisa, el ejercicio de la transparencia y el derecho de acceso a la información para toda persona, situación que no se presenta en España y Chile.

Por otro lado, partiendo el análisis comparativo desde las leyes ordinarias que regulan la transparencia y el acceso a la información pública en estos tres países en comento, surgen las siguientes disyuntivas:

- En México la primer Ley en materia de transparencia y acceso a la información pública, fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental del 2002, la cual solo tenía ámbito competencial a nivel federal; no obstante en 2015 se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual amplió su ámbito competencial a toda la Nación.
- Por lo que hace a España, la primer normatividad en la que se consideró y reguló el derecho al acceso a la información pública por parte de sus ciudadanos, fue la abrogada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, misma que fue suplida por la Ley 27/2006, de 18 de julio, en la que se regulan los derechos de acceso a la información pero únicamente en materia de medio ambiente, leyes creadas como parte de los compromisos internacionales de los que España forma parte. Sin embargo, en el año 2013, se expidió la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la que se consideró el derecho al acceso de información pública de cualquier organismos gubernamental español.
- Con respecto a la República de Chile, en 2008 fue promulgada la Ley 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, la cual tuvo vigencia hasta en abril de 2009, primera y única ley en la materia que ha tenido.

En ese sentido, España fue el primero de los tres en contar con normatividad referente a la transparencia y acceso a la información pública, pero únicamente para información relativa al medio ambiente; por lo contrario, aunque de manera general y no solo en un ámbito o materia, México fue el primero de los tres países en contar con una Ley de transparencia y acceso a la información pública.

Por otro lado, cabe resaltar que nos parece extraño que la república de Chile haya expedido una Ley en la materia hasta el año 2009 y que a su vez, actualmente en su Constitución no se encuentre estipulado de manera clara y precisa el derecho al acceso a la información, situación que por lo visto, no ha afectado en los resultados obtenidos conforme a la mitigación de corrupción, toda vez que, Chile es uno de los países con niveles de percepción de corrupción más bajos en Latinoamérica.

Ahora bien, referente a los organismos garantes del cumplimiento de la transparencia y acceso a la información pública, en México se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información en 2003, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, el cual fue extinto para crear el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales – INAI- en 2015, el cual de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la Constitución Política mexicana, es un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Asimismo, el INAI de acuerdo con lo indicado en el artículo 41 de la Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es el encargado de conocer y resolver los recursos de revisión y de inconformidad que interpongan los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados de proporcionar la información requerida en las solicitudes de información; además, el INAI estará conformado por un pleno, el cual es su órgano máximo de dirección y se integra por siete Comisionadas y Comisionados designados por el Senado de la República, quienes sesionan periódicamente y resuelven los recursos de revisión y de inconformidad interpuestos, resoluciones que a su vez, puede ser impugnadas por los particulares ante el Poder Judicial; de igual forma, es el encargado de velar que los organismos públicos publiquen información sobre sus actos.

En este mismo orden de ideas, relativo al caso de España, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, instituye en su artículo 33 la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órgano independiente encargado de garantizar que se cumpla la ley y de gestionar los recursos de reclamación de la ciudadanía cuando una institución les rechaza una petición de información; por otra parte, el artículo 33.2 de la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, decreta que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno posee personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, actuar con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines; de igual forma, el artículo 35 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, señala que estará compuesto por, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y por su presidente, por lo que corresponde al recurso de reclamación, la resolución del aludido Consejo no será vinculante para el sujeto obligado que denegó la solicitud de información, situación que perjudica al solicitante, puesto que deberá recurrir a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, conllevando con ello, a que la interposición de la reclamación ante el Consejo sea únicamente una total pérdida de tiempo para el solicitante.

Con relación al órgano garante de la transparencia y acceso a la información de la República de Chile, éste cuenta con el Consejo para la Transparencia de Chile, creado por mandato del artículo 31 de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, el cual es el encargado de velar el buen cumplimiento de dicha ley, es decir, de la transparencia gubernamental y de garantizar el cumplimiento del derecho al acceso a la información pública, fungiendo a su vez como juez de primera instancia para la impugnación de la denegación de la solicitud realizada por los ciudadanos chilenos, resolución que en caso de ser denegada, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones como segunda instancia.

Como se puede observar, los tres Estados internacionales materia de estudio, cuenta con un órgano garante de dar cumplimiento a lo establecidos en sus leyes de transparencia y acceso a la información pública, los tres fungen como juez de primera instancia para resolver recursos que interpongan los particulares que se

encuentren inconformes con la información proporcionado o por la negación de la misma; sin embargo, de los órganos garantes de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública de los tres países analizados, sólo el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México y el Consejo de la Transparencia de Chile, sus resoluciones tienen vinculación de obligación de cumplimiento de las resoluciones emitidas, las cuales en caso de no ser cumplidas, conllevan a la interposición de sanciones; no como el caso del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España, donde sus resoluciones no son vinculantes y en caso de que los sujetos obligados no atiendan lo resuelto por el Consejo, los particulares deberán asistir a los Tribunales contenciosos administrativos para emitir su reclamación.

Por lo anteriormente descrito y analizado, vemos como con respecto al ejercicio de la transparencia y acceso a la información pública, de los tres países materia de estudio, México es el que cuenta con una legislación tanto constitucional como ordinaria, más específica, clara y objetiva para el cumplimiento del propósito de la misma, siendo que las normas constitucionales vinculantes al ejercicio de la transparencia y el acceso a la información en España y Chile es menos clara y precisa; en ese sentido, España fue el primero de los tres países estudiados en contar con normatividad en la materia y Chile el último de ellos.

Por lo que respecta al órgano garante del cumplimiento de la transparencia y acceso a la información, los tres países cuentan con dicho organismo, los cuales conocen de recursos para impugnar las negaciones o contestaciones que no satisfagan el requerimiento del solicitante, fungiendo como juez de primera instancia; no obstante, solo las resoluciones de los órganos garantes de México y Chile son vinculantes para los sujetos obligados.

Por lo anterior, se podría afirmar que aún y cuando España fue el primero en tener legislación en la materia, su sistema jurídico e institucional para su cumplimiento queda por debajo en comparación con México y Chile; por otra parte, aun y cuando las características jurídicas e institucionales entre México y Chile en

materia de transparencia y acceso a la información pública, sean muy similares, cabe destacar que Chile cuenta con mejores resultados en lo general, puesto que en comparación con México es un país con índices de percepción de corrupción muy bajos.

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL EJERCICIO DE LA FISCALIZACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO CON ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

La función y ejercicio de la fiscalización y rendición de cuentas, se encuentran establecidos en la norma fundamental tanto de México, como de España y de la República de Chile, es decir, se encuentran fundamentados en sus Constituciones Políticas; en México, por ejemplo, se encuentra establecido en el artículo 74, fracciones II y VI, y en la Sección V, titulada De la fiscalización superior de la federación, del capítulo II denominado Del Poder Legislativo, de su Título tercero; mientras que en España actualmente la rendición de cuentas se encuentra consagrada en la vigente Constitución española de 1978, específicamente en los artículos 136 y 153 inciso d; y por lo que corresponde a la República de Chile, el ejercicio de la fiscalización y rendición de cuentas, se encuentra regulado en el capítulo X de su Carta Magna, capítulo integrado por tres artículo del 98 al 100.

De la lectura y comprensión de los preceptos constitucionales de los tres países mencionados anteriormente, se desprende lo siguiente:

En México, la facultad de la revisión de cuentas de la federación es exclusiva del Poder Legislativo, ejercida a través de la Cámara de Diputados, quien a su vez, realiza la función de fiscalización por medio de un órgano de fiscalización superior, denominado Auditoría Superior de la Federación, quien por designación constitucional tiene autonomía técnica y de gestión, pero a su vez, depende de la Cámara de Diputados.

Con relación a España, El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Estado y dependerá directamente de las Cortes Generales, es decir, dependerá Directamente del parlamento Español –Poder Legislativo-, ejerciendo sus funciones por delegación del mismo.

La República de Chile, cuenta con un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República, el cual ejerce el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco.

De lo anterior, vemos como las constituciones políticas de México y España, indican que el órgano de fiscalización superior de las cuentas públicas de sus respectivos países, dependerán directamente del Poder Legislativo; lo contrario al caso de Chile, donde en su constitución política no se instaura una dependencia de la Contraloría General hacia algún Poder de la Unión, de hecho, la propia constitución Chilena la denomina órgano autónomo; no obstante, ésta misma no cuenta con dependencia organizacional, ni financiera, puesto que en esos caso depende del Presidente de la República y de la ratificación del senado, en otras palabras, aún y cuando constitucionalmente se denomine autónoma, la Contraloría General de la República de Chile, guarda cierta dependencia hacia los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pero con un menor impacto con respecto a la Auditoría Superior de la Federación en México, que, aun y cuando constitucionalmente se le otorgó autonomía técnica y de gestión, ésta depende directamente del Poder Legislativo, a tal grado que, la Cámara de Diputados cuenta con un órgano denominado Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, el cual controla, vigila y examina las actuaciones de la Auditoría Superior de la Federación, contrarrestando con ello cualquier deslumbro de autonomía que esta pudiera tener; al igual que el caso del Tribunal de Cuentas en España, quien depende directamente de las Cortes Generales.

Por otra parte, independiente a lo establecido en las leyes fundamentales de cada uno de los tres Estados internacionales estudiados, la actividad fiscalizadora y la función de rendición de cuentas de éstos, se encuentran reguladas y reglamentadas por Leyes de carácter ordinario, como lo es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016 en el caso de México; por lo que hace a España, este cuenta con la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; y con respecto a la República de Chile, ésta tiene la Ley 10.336, de

Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile, el Decreto 2421 que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile de 1964 y la Resolución 30 que fija las normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas; leyes encargadas de reglar la actividad fiscalizadora y revisora de los órganos de fiscalización superior de los tres Estados internacionales examinados.

De esa última afirmación, cabe señalar que, como ya se ha mencionado reiteradamente, los órganos de fiscalización superior encargados de la rendición de cuentas de México, España y Chile, tienen funciones de revisión y fiscalización; sin embargo, a su vez, tienen funciones jurisdiccionales, sobre las cuales se exponen los siguientes puntos de análisis:

- Caso México: Auditoría Superior de la Federación:

De conformidad a lo señalado en el último párrafo de la fracción IV de del artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación tiene entre sus atribuciones. las de conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización; sin embargo, de acuerdo a lo ordenado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la comisión de faltas administrativas pueden calificarse en graves y no graves; en ese sentido, por lo que hace a las faltas administrativas calificadas como no graves, la Auditoría Superior de la Federación turna el Informe de Resultados de Auditoría a las Contralorías Internas de las Entidades Federativas correspondientes, para que estas realicen sus actividades de investigación, substanciación y resolución, actuando como juez de primera instancia, quienes tendrán facultades para imponer sanciones de carácter administrativas y económicas.

Sin embargo, para el caso de las faltas administrativas calificadas como graves por el área de investigación de la Auditoría Superior de la Federación, esta misma, deberá Investigar y substanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, quien, una vez terminado ese proceso, deberá turnar el expediente al Tribunal

Federal de Justicia Administrativa, para que éste resuelva conforme a derecho, actuando como juez de primera instancia, quien a su vez, tiene facultades para imponer sanciones administrativas y económicas.

Siguiendo ese mismo orden de ideas, si del resultado de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, esta detectase posibles hechos constituidos en delito, deberá turnar el expediente a la Fiscalía General de la República para que estos realicen la actividad de investigación y en su caso remita la denuncia de hechos a los juzgados en materia penal, es decir, cambia la jurisdicción contencioso administrativo a la jurisdicción del Poder Judicial.

Por lo anterior, se podría afirmar que si bien, la Auditoría Superior de la Federación, tiene facultades para investigar y substanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas por la comisión de faltas administrativas calificadas como graves, esta misma no tiene atribuciones para resolver dichos procedimientos, por lo que, no funge como juez de primera instancia, lo que conlleva a afirmar que la Auditoría Superior de la Federación no tiene facultades jurisdiccionales.

- Caso España: Tribunal de Cuentas:

La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas español, al contrario de la función fiscalizadora, no se encuentra establecida literalmente en la Constitución española, pero si se encuentra reconocida por la Ley 2/1982, de 12 de mayo, y por diversas jurisprudencias donde se ha determinado las notas características de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas español; esa función de enjuiciamiento –jurisdiccional contencioso administrativo- del Tribunal de Cuentas español, se desarrolla sobre la responsabilidad contable en la que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

En tal sentido, la sección de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas español, toma conocimiento de los hechos sobre los cuales va a desarrollar su función jurisdiccional, por denuncia o a través de la Sección de fiscalización, quien en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, comenzará la revisión de las cuentas

después de 6 meses de haber sido rendidas, y deberá entregar los resultados de la misma en un informe o memoria a las Cortes Generales, para que estos tomen decisiones en materia de presupuesto y políticas públicas; asimismo, turnará a la sección de enjuiciamiento los casos en los que se detectara un posible daño al erario público español, debiendo señalar los hechos, el o los presuntos responsables y la cuantía del perjuicio ocasionado.

Con respecto a la sección de enjuiciamiento, este actuará como juez de primera instancia, adscritos a la Sala o Salas del propio Tribunal, correspondiéndole el conocimiento de los procedimientos jurisdiccionales, sobre los cuales, sus resoluciones pueden conllevar a sanciones de carácter administrativo y económico, mismas que son susceptibles de impugnación en una segunda instancia frente a las Salas de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Por lo que, el Tribunal de Cuentas español, al ejercer funciones tanto fiscalizadoras como jurisdiccionales, cuenta con una estructura integrada por el Presidente del Tribunal, un Pleno, una Comisión de Gobierno, una Sección de Fiscalización, una Sección de Enjuiciamiento, por Consejeros de Cuentas, una Fiscalía y una Secretaría General.

- Caso República de Chile: Contraloría General de la República de Chile

La Contraloría General de la República de Chile, cuenta con más de dos funciones fundamentales, siendo estas las de fiscalización, contabilidad gubernamental, jurídicas en materia de legalidad de actuaciones y de juzgamiento –jurisdiccionales, contencioso administrativas- como parte de su actividad de hacer cumplir la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados.

Con respecto a su función fiscalizadora, materia de análisis del presente trabajo de investigación, el área encargada de las auditorías, denominada según su estructura orgánica División de auditoría, la cual al término de la revisión de ingresos e inversión de fondos del fisco, así como del examen de la rendición de cuentas de las personas o entidades que tengan a su cargo fondos públicos, la Contraloría General deberá remitir a otros organismos del Estado los Informes Finales u Oficios

de Auditoría, cuando en ellos contengan asuntos cuyo conocimiento les corresponda.

Asimismo, deberá enviar dichos Informes Finales u oficios de Auditoría al Ministerio Público, Fiscalía Nacional Económica, al Consejo de Defensa del Estado y/o cualquier otra entidad con competencias sobre hechos de los que puedan perseguirse eventuales responsabilidades civiles o penales.

La función jurisdiccional de la Contraloría General por medio del juzgamiento de cuentas, tiene como finalidad ratificar o desechar la responsabilidad civil o penal, plasmada en los informes y oficios de auditoría; sin embargo, la Contraloría General, no está facultada para emitir sanciones sobre los mismos, por lo que, los sujetos señalados como presuntos responsables de los hechos plasmados en dichos informes y oficios de auditoría, pueden impugnar las manifestaciones vertidas en ellos ante la primera instancia del Tribunal de la Contraloría General, impugnaciones que activan la función de enjuiciamiento o actividad jurisdiccional de la Contraloría General, fungiendo como juez de primera instancia el Subcontralor y como juez de segunda instancia el Contralor General de esa Contraloría General.

De lo anteriormente analizado, podemos aseverar que, en los casos de España y Chile, sus órganos garantistas de la rendición de cuentas, además de contar con funciones de fiscalización, poseen funciones jurisdiccionales, fungiendo como juez de primera instancia.

No obstante, entre las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas de España y la Contraloría General de la República de Chile, existen diferencias, y estas son, que el Tribunal de Cuentas español se pronuncia y resuelve sobre las responsabilidades administrativas surgidas como consecuencia de los actos de fiscalización, teniendo la facultad para emitir sanciones –actuando bajo las atribuciones del Tribunal federal de Justicia Administrativa de México-; y por lo que hace a la Contraloría General de Chile, las resoluciones de éste mismo solo ratifica o impugna los hechos vertidos en los informes de auditoría emitidos por el área de fiscalización de la misma, sin contar con atribuciones para emitir sanciones.

Por otra parte, cabe señalar que en los casos de México y España, las responsabilidades derivadas del procedimiento de fiscalización, pueden ser de carácter administrativo, civil y penal; mientras que para el caso de Chile, su legislación solo señala responsabilidades de carácter civil y penal.

Por último pero no menos importante, es relevante indicar que la Contraloría General de la República de Chile, a diferencia de la Auditoría Superior de la Federación de México y el Tribunal de Cuentas español, además de tener facultades fiscalizadoras y jurisdiccionales, posee otras atribuciones, tales como llevar la contabilidad gubernamental del país –que en el caso de México ésta es realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-, funciones jurídicas con respecto al control de la juridicidad de los actos de la Administración del Estado y funciones de asesoría legislativa.

V. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO, ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DE CHILE

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en comparación con las constituciones de España y Chile, establece de manera amplia, clara y precisa, el ejercicio de la transparencia y el derecho de acceso a la información para toda persona, situación que no se presenta en España y Chile.

En materia de transparencia, acceso a la información, España, aun y cuando fue el primero de los tres países materia de estudio, en contar con normatividad referente al acceso a la información pública, dicha normatividad era únicamente en materia de medio ambiente; sin embargo, México fue el primero en contar con una Ley en materia de transparencia y acceso a la información pública, sin limitar a una materia en específico.

En el análisis realizado en el presente capítulo, se conoció que tanto México como España y Chile, poseen un órgano garante de cumplimiento a lo establecidos en sus leyes de transparencia y acceso a la información pública, mismos que fungen como juez de primera instancia, los cuales conocerán sobre recursos que

interpongan los particulares que se encuentren inconformes con la atención o negación de las solicitudes de información pública solicitadas; no obstante, solo las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España, no son vinculantes hacia los sujetos obligados, teniendo como consecuencia que el trámite ante el Consejo, represente una pérdida de tiempo para los particulares, puesto que estos deberán asistir a los Tribunales contenciosos administrativos para emitir su reclamación.

Por lo tanto, aún y cuando España fue el primero en tener legislación en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública, su sistema jurídico e institucional para garantizar su cumplimiento queda por debajo en comparación con los de México y Chile.

Ahora bien, con respecto al ejercicio de la fiscalización y rendición de cuentas, los órganos garantes de México, España y Chile, tienen existencia jurídica con rango constitucional, regulados y reglamentados por una Ley ordinaria encargada de su organización y funcionamiento, los cuales desarrollan funciones de fiscalización y revisión de las cuentas públicas, revisión que una vez finalizada deberá ser plasmada en un Informe de auditoría o memorias de auditorías, con la finalidad de exigir cuentas sobre los resultados de las mismas.

La Auditoría Superior de la Federación en México, Constitucionalmente cuenta con autonomía de gestión; a la Contraloría General de Chile, se le reconoce constitucionalmente cierta autonomía; para el caso del Tribunal de Cuentas español, la Constitución española le otorga autonomía funcional y la cual se detalla en su Ley orgánica; no obstante, ninguno de los tres organismos son plenamente autónomos, puesto que, en relación a México y España, sus órganos de control externo dependen del Poder Legislativo, y con respecto a Chile, si bien constitucionalmente se señala que la contraloría no depende de ningún Poder u organismo público, su estructura, organización y financiamiento dependen del Poder Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, se podría afirmar que la Contraloría General de Chile es el órgano más autónomo e independiente de los tres.

A diferencia de la Auditoría Superior de la Federación en México, el Tribunal de Cuentas español y la Contraloría General de Chile dentro de su estructura, se encuentran organizados por un Pleno, esto a razón de que además de ejercer funciones de fiscalización, cuentan con atribuciones jurisdiccionales, actuando como juez de primera instancia, sin embargo, de estos dos organismos, sólo el Tribunal de Cuentas tiene facultades para emitir sanciones, dicha función es ejercida por la Sección tercera del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el caso de México.

Por otra parte, la Contraloría General de la República de Chile, además de sus funciones de fiscalización y enjuiciamiento, tiene a su cargo la contabilidad general de la Nación y el control interno, que en el caso mexicano, la primera función es ejercida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la segunda por la Secretaría de la Función Pública.

Por último, cabe señalar que el ejercicio de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en México en comparación con España y Chile, se considera jurídica e institucionalmente completo, bueno y en cierta medida mejor, sin embargo, los índices de corrupción siguen estando por encima de los índices de España y Chile; asimismo, se cree necesario retomar aspectos fundamentales de transparencia y rendición de cuentas de España y Chile, esto con la finalidad de establecer prácticas que pudiesen ser valiosas para una mejor eficiencia de dichas actividades anticorrupción.

Por lo anteriormente manifestado, se propone reformar las leyes de transparencia, gobierno abierto y acceso a la información, en donde se aumente la obligatoriedad de cumplir con cierto estándar para los organismos públicos de transparencia proactiva, con la finalidad de aumentar la difusión y promoción del acceso a la información pública a la sociedad.

Asimismo, es necesario modificar dichas leyes, en donde se aumente la obligatoriedad para los organismos públicos de mantener una plataforma digital en la que cuente con información suficiente, oportuna, clara y actualizada, en formatos

accesibles para los ciudadanos; así como la imposición de sanciones a quienes no cumplan con dichos requisitos.

Por otro lado, se considera viable crear políticas públicas y estrategias sociales, para mejorar e incrementar la promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía; de igual forma, se discurre la necesidad de otorgar mayor autonomía de gestión, organización y financiera, a nuestro órgano de fiscalización superior, y por otra parte, se propone eliminar las facultades de investigación y sustanciación de procedimientos administrativos derivados de presuntas faltas administrativas calificadas como grave, como parte de las facultades de la ASF.

Como última reflexión y propuesta, se plantea una Reforma constitucional, donde se agregue la facultad a la Fiscalía General de la República para conocer sobre investigaciones sobre faltas administrativas consideradas como grave, reestructurando a la Fiscalía General agregándole un área especializada para esa materia, esto para que la actividad de investigación y sustanciación de los procedimientos de responsabilidades administrativas, sean eliminadas por la ASF y absorbidas por la Fiscalía General; de igual forma, se propone, reforma la Constitución mexicana, en la que se agregue la facultad y función de sustanciación de juicios de responsabilidades administrativas por faltas calificadas como graves al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

CAPÍTULO CUARTO. INVESTIGACIÓN DE CAMPO: LA CORRUPCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS UTILIZADAS PARA SU COMBATE

I. MARCO TEÓRICO DE ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y LA EFECTIVIDAD Y EFICACIA DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS PARA SU COMBATE

De acuerdo al análisis y estudios realizados en los capítulos anteriores, concluimos que el fenómeno de la corrupción es un mal que daña la soberanía, democracia y el desarrollo socioeconómico de cualquier Estado; de igual forma, se examinaron las diversas herramientas y medios utilizados para su combate, como lo son la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas, utilizados por nuestro país y por algunos estados internacionales como España y Chile.

No obstante, dicho análisis también nos llevó a la conclusión de que, al parecer la utilización de dichos medios y herramientas no han sido suficientes o eficaces para reducir los niveles de corrupción en México, y desde ese sentido, nos cuestionamos ¿Cómo podemos medir los niveles de corrupción? y en su caso ¿Cómo calificaríamos la eficiencia y eficacia de la implementación de las referidas herramientas utilizadas para su combate? Al respecto, a continuación, estudiaremos

los tipos de instrumentos utilizados para la medición de la corrupción y la efectividad de las herramientas y medios empleados para reducirla y combatirla.

A. Marco teórico de la percepción de corrupción y sus indicadores

En la mayoría de las ocasiones, medir la percepción sobre algún aspecto político, jurídico y sociológico, tiende a ser difícil, puesto que, de acuerdo a estudios científicos, las personas suelen captar, apreciar o percibir un mismo hecho o acontecimiento desde diferentes puntos de vista; es por eso que hoy en día, medir la percepción de corrupción que los ciudadanos tienen sobre su gobierno y autoridades, ha significado todo un reto para quienes lo han realizado, ya que tal como apunta Luis Daniel Vásquez, existen dos tipos de indicadores que nos permiten apreciar la corrupción, los subjetivos y los objetivos, señalando al respecto que:

Los primeros se sustentan en la percepción de la gente con respecto a la corrupción realizada por un determinado órgano: la policía, los jueces, el gobierno, los partidos. Los segundos dan cuenta de hechos específicos de corrupción: cantidad de dinero desviado, de sobornos pagados, por mencionar dos. Como es de esperarse, dado que la corrupción se realiza de forma escondida para evitar consecuencias penales, es muy difícil contar con indicadores objetivos de corrupción.²²⁶

De lo anterior, creemos que los indicadores subjetivos no muestran del todo datos certeros o específicos, puesto que, tal como se refirió anteriormente, las personas suelen captar, apreciar o percibir un mismo hecho o acontecimiento desde diferentes perspectivas, lo que conlleva a valorizar de más o de menos ciertos hechos o acontecimientos; ahora bien, con lo que respecta a los indicadores objetivos, estos suelen reflejar datos mucho más específicos y concretos, sin embargo, en temas de corrupción, es complicado obtener o contar con las variables

²²⁶ Vásquez, Luis Daniel, "Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía", en Tablante, Carlos y Morales Antoniazzi, Mariela (Coords.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 141.

necesarias para determinar sus índices, puesto que dichas variables conllevan a tener datos certeros sobre cifras exactas de desvío de recursos, afectación monetaria de sobornos o acuerdos con proveedores, por mencionar solo algunos en los que se podría calcular o cuantificar un daño, pero qué hay de las variables de afectaciones sociales, culturales, de salud, derechos humanos, entre otras más, sobre las cuales es muy complicado determinar un índice de afectación económico.

Una variable objetiva general y confiable, para medir índices de corrupción, podrían ser las denuncias, las cuales pueden aportar a su vez, diversos datos adicionales que servirían como variables específicas para una medición más concreta, como por ejemplo, se podría rescatar, qué áreas del gobierno son las más denunciadas, cuáles son los niveles jerárquicos de los denunciados, así como las causales con mayor recurrencia.

Sin embargo, en casos de medición de corrupción, las denuncias no son un factor viable, puesto que el número de denuncias interpuestas suele ser muy bajo por dos motivos principales: el primero, porque la mayoría de los actos de corrupción son indetectables por la sociedad, ya que los actores tienden a disfrazar o desvirtuar los hechos, razón por la cual, la mayoría de las denuncias emitidas son por organismos fiscalizadores, quienes previamente realizan investigaciones a profundidad; y la segunda, porque la mayoría de las personas que presencia un acto de corrupción, o está de acuerdo con el hecho y no le toma importancia o tiene miedo a represarías en su contra.

Relacionado a lo manifestado, Adrián Franco infiere que: “Generalmente, la corrupción constituye un delito en la mayoría de los países y, como tal, presenta retos metodológicos y de recolección similares a otros delitos. Por lo regular, los delitos son difíciles de identificar, clasificar y cuantificar. No obstante, medir delitos asociados con corrupción representa mayores dificultades debido a que no existe un consenso universal sobre qué actos son corruptos y cuáles no.”²²⁷ Nos

²²⁷ Franco Barrios, Adrián, *En números, documentos de análisis y estadísticas. Corrupción: una revisión conceptual y metodológica. Documentos de análisis y estadísticas*, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Vol. 1, núm. 7, jul-sep 2016, p. 15.

encontramos en total acuerdo con el autor, respecto a la dificultad para distinguir los hechos que conllevan a delitos de corrupción, aun y cuando podría decirse que después de las reformas al Código Penal Federal en junio del 2016 y a la publicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el 18 de julio de 2016, ésta tarea se facilitó en gran medida, puesto que en dichas Leyes clasifican de manera conceptual, los actos que se consideran delitos de corrupción, faltas administrativas graves y faltas administrativas no graves.

No obstante, a pesar de contar con esas distinciones, sigue existiendo conflicto al momento de distinguir los actos que encuadren en cualquiera de los tres preceptos jurídicos tipificados, esto como consecuencia de lo que Adrián Franco advierte al decir que: "...la barrera entre lo legal e ilegal, lo tolerable y lo intolerable es más borrosa; además, existen diversas formas de corrupción que operan entre distintos actores, en diferentes escalas y por distintos medios."²²⁸ De igual forma, hace mención a lo indicado anteriormente sobre el temor de los denunciantes a las represalias que podrían tener en su contra, al aludir que: "Otra complejidad se refiere al escaso reporte por parte de las víctimas, ya sea por temor o complicidad."²²⁹ Sobre esto último, nos referíamos al afirmar que las personas que conocen sobre ciertos hechos de corrupción, no denuncian puesto que se encuentran en total acuerdo con el hecho, toda vez que podrían ser parte del mismo.

Por lo anteriormente analizado en los párrafos que anteceden, es que afirmamos que los indicadores objetivos, si bien emiten resultados mucho más concretos y certeros que los indicadores subjetivos al momento de medir índices de corrupción, sin embargo, las variables necesarias para un análisis objetivo tienden a ser complicadas de obtener, es por ello que estamos de acuerdo con la afirmación que Luis Daniel Vásquez realiza al decir que: "El indicador más conocido y utilizado para mirar la corrupción es subjetivo: se trata de índices de percepción de corrupción (CPI, por sus siglas en inglés). El más conocido es el elaborado por

²²⁸ Ídem.

²²⁹ Ídem.

Transparencia Internacional (TI).”²³⁰; por otra parte, Ardían Franco señala que los métodos más comunes para medir la corrupción son los siguientes: “...evaluaciones de expertos, índices compuestos, registros sobre casos reportados, y encuestas sobre percepción y/o experiencias de corrupción.”²³¹

Al respecto, haremos referencia a la explicación que el citado autor realiza sobre cada uno de los métodos aludidos; en ese sentido, sobre las Evaluaciones de expertos apunta que: “Un grupo de expertos es seleccionado para evaluar las tendencias de corrupción en un conjunto de países. El objetivo es conocer la opinión de expertos y especialistas familiarizados con el contexto, las prácticas e instituciones de cada país. Por lo general, estos expertos reciben un cuestionario que incluye preguntas abiertas y cerradas que llenan con sus percepciones y conocimientos sobre el tema.”²³²; asimismo, manifiesta que una ventaja que tiene este método es: “...la facilidad con la que se puede profundizar en los temas, particularmente en aspectos que requieren de conocimientos más técnicos o especializados.”²³³

Por otro lado, con respecto al método de índices compuestos, el autor en referencia, indica que “Estos índices combinan datos provenientes de distintas fuentes de información en un sólo indicador para catalogar a los países en distintos bloques o grupos y para compararlos entre sí (...) estos índices no proveen una medición del fenómeno como tal, difícilmente distinguen cuáles son las áreas prioritarias de cada contexto o institución.”²³⁴ Por otro lado, con relación al método de los Registros sobre casos reportados de corrupción, infiere que éstos indican tres cosas: “1) la capacidad y respuesta del Estado frente a este tipo de actos; 2) la voluntad política de perseguir y sancionar estos delitos, y 3) la existencia de

²³⁰Vásquez, Luis Daniel, *op. cit.*, p. 141.

²³¹ Franco Barrios, Adrián, *op. cit.*, p. 15.

²³² *Ídem.*

²³³ *Ibidem*, p. 15 y 16.

²³⁴ *Ibidem*, p. 16.

mecanismos institucionales para denunciarlos.”²³⁵ Por último, sobre el método de Encuestas, Adrián Franco, menciona que:

Las encuestas han sido un instrumento ampliamente utilizado para medir percepciones, actitudes y experiencias de corrupción. Particularmente destacan preguntas relacionadas con el nivel y tendencia de la corrupción (si aumentará o disminuirá) o qué tan corrupto se percibe un gobierno o instituciones específicas. (...) En otras palabras, las encuestas de corrupción son un instrumento que permiten no sólo medir la extensión del fenómeno, sino también caracterizarlo (...) por medio de una encuesta, es factible conocer el perfil de las víctimas, las instituciones más frecuentemente asociadas con experiencias de corrupción, así como las modalidades empleadas y los montos erogados. No obstante, debido a que éste es un fenómeno sumamente complejo y mutable, se requieren grandes capacidades institucionales, técnicas, financieras y humanas para medirlo de manera adecuada.²³⁶

Medir la corrupción desde la percepción de las personas, es una variable fácil de obtener, pero recordemos que es indicador subjetivo, y como ya se reiteró anteriormente, las personas suelen captar, apreciar o percibir un mismo hecho o acontecimiento desde diferentes puntos de vista; no obstante, medir la percepción de corrupción, ha sido de gran ayuda para diversos estudios socioeconómicos y políticos, en los cuales, el contraste de las variables de ambos, permite obtener resultados de calidad científica.

Como ejemplo de lo anterior, haremos referencia a la afirmación de Hernán Charosky, consultor internacional en temas de transparencia y anticorrupción, citado por Flávia Piovesan en su participación en el libro Impacto de la corrupción en los derechos humanos, quien señaló que: “...el índice de percepción de la corrupción (IPC) de Transparencia Internacional y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la ONU, denotan de manera clara la relación entre la corrupción y la

²³⁵ *Ídem.*

²³⁶ *Ibidem.* p. 17.

pobreza.”²³⁷, en este ejemplo en concreto, visualizamos el alcance y valor científico que brindan los resultados de ambas variables, indicando que, cuando hay presencia de percepción de corrupción, existe a su vez, índices altos de pobreza.

Otros ejemplos del reflejo de los resultados que se obtienen con este tipo de estudios, son los que citaremos a continuación: Gustavo Yamada manifiesta que “El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) justamente vincula la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región con la lucha contra la corrupción y la implantación de una mayor transparencia.”²³⁸; asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos especifica que, “La sensación de impunidad, presente en muchas regiones del hemisferio, se asocia también con los altos niveles de corrupción que impiden una adecuada administración de justicia.”²³⁹; por último, Mariela Morales apunta que, “En muchos países de América Latina, el poder es utilizado para el enriquecimiento personal (...) La percepción de corrupción en toda la región es alta e impacta fuertemente sobre la aceptación de la democracia como una forma deseable de gobierno.”²⁴⁰

En conclusión, podemos decir que para medir la corrupción, los indicadores subjetivos son los más utilizados ya que propician mayor facilidad a la hora de recaudar las variables necesarias para su estudio, estas son realizadas a través de herramientas como las encuestas, no obstante es importante conjugar y contrastar sus resultados con indicadores objetivos, los cuales se pueden obtener a través de métodos como evaluaciones de expertos y registros sobre casos reportados.

²³⁷ Piovesan, Flávia, *et. al.*, “La corrupción y los derechos humanos en Brasil”, en Tablante, Carlos y Morales Antoniazzi, Mariela (Coords.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 99.

²³⁸ Yamada, Gustavo, “Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo”, 2001, p. 5, consultado en <https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/3/7903/yamada.pdf>, el 18 de abril de 2021.

²³⁹ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009, OEA/Ser.L/V/II Doc. 57, párr. 167.

²⁴⁰ Morales Antoniazzi, Mariela, “Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción, institucionalidad democrática y derechos humanos”, en Tablante, Carlos y Morales Antoniazzi, Mariela (Coords.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p. 237.

B. Estudios empíricos de la percepción de corrupción y de la eficiencia de los medios anticorrupción empleados para su combate en México

A nivel internacional, la organización de Transparencia Internacional –IT por sus siglas en inglés-, es quien emite el índice subjetivo de medición de corrupción más conocido a nivel mundial, lo realiza a través de encuestas a una muestra de la población de diferentes países, por medio de las cuales mide la percepción de corrupción que tienen sobre las diferentes autoridades de sus países.

Transparencia Internacional, es “...un movimiento global que trabaja en más de 100 países para poner fin a la injusticia de la corrupción.”²⁴¹, son una organización independiente, no gubernamental y sin fines de lucro, que trabaja con socios de ideas afines en todo el mundo para poner fin a la injusticia de la corrupción, teniendo como misión “...detener la corrupción y promover la transparencia, la responsabilidad y la integridad en todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad.”²⁴²

Ésta organización, publica anualmente un listado de indicadores de percepción de corrupción de cada uno de los países estudiados; indicadores obtenidos a través de estudios de campo, realizados por medio de encuestas que miden la percepción de corrupción de los integrantes de las sociedades de dichos países; asimismo, mide la percepción de corrupción del grupo de Estados estudiados, a través de un ranking de Transparencia, donde el número 1 significa el país con mayor transparencia, es decir nula percepción de corrupción, puesto que, utilizan la analogía de a mayor transparencia menor corrupción y a menor transparencia mayor corrupción.

Toda vez que Transparencia Internacional realiza un estudio anual, actualmente se encuentran publicados los resultados del año 2021, en el cual México obtuvo el indicador número 124 de 180 países estudiados²⁴³ –donde le

²⁴¹ Consultado en <https://www.transparency.org/en/about>, el 18 de mayo de 2021.

²⁴² *Ídem*.

²⁴³ Consultados en <https://www.transparency.org/en/countries/mexico> el 02 de noviembre de 2022.

número 1 es el que tiene mayor transparencia y nula percepción de corrupción-, dicho indicador mantiene a México en un rango de calificación de 31 de 100, donde la calificación 100 significa total transparencia y nula percepción de corrupción; asimismo, los resultados reflejan que el 44% de los mexicanos piensa que la corrupción incrementó durante ese año, y por otra parte, el 34% de los usuarios de servicios públicos, pagaron un soborno durante el 2020.

A nivel nacional, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI-, ha aplicado diversas encuestas y censos, sobre los cuales ha obtenido índices con respecto a la percepción de corrupción; en ese sentido, derivado una Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, en el que se cuestionó a los ciudadanos entre otras cosas, si han presenciado o conocido actos de corrupción en algún trámite gubernamental, lo anterior para medir la percepción de corrupción de los mismos, donde se obtuvieron como resultados lo índices siguientes:

- 62,084 es la tasa de población por cada cien mil habitantes, que cree o ha escuchado existe corrupción en los trámites que realizó durante 2013.
- 44,199 es la tasa de población por cada cien mil habitantes, a la que algún conocido le refirió actos de corrupción en los trámites que realizó durante 2013.
- 15,732 es la tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal.²⁴⁴

De igual forma, a través de los Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal y Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, realizados todos por el INEGI, se investigó sobre los servidores públicos sancionados²⁴⁵ por ámbito de gobierno, rescatando que, por cada mil servidores públicos, 10.4 corresponden a Tribunales Superiores de Justicia y Consejos de la Judicatura; 4.1 pertenecientes a administraciones públicas municipales y 4.2 concernientes a administraciones públicas estatales, fueron sancionados.

²⁴⁴ Consultados en <https://www.inegi.org.mx/temas/transparencia/> el 17 de mayo de 2021.

²⁴⁵ *Ídem.*

Con respecto, al estudio de la participación ciudadana, el INEGI, por medio del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016²⁴⁶, detectó que las áreas y temas de las Administraciones públicas con mayores espacios para la participación y/o consulta ciudadana son: transparencia, vigilancia y/o denuncia de servidores públicos, contraloría, obras públicas, desarrollo social y seguridad pública; de igual forma, a nivel nacional, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –INAI-, en el año 2019, realizó un estudio en el país, sobre la percepción que la ciudadanía tiene sobre la transparencia, acceso a la información y gobierno abierto; los resultados de dicho estudio fueron publicados en noviembre de 2019, en un documento titulado: Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI 2019 -estudio de opinión cuantitativo cara a cara en vivienda-.

Por otra parte, el último estudio realizado por el INAI fue, como ya se indicó, en el año 2019, donde en dicho estudio²⁴⁷ se utilizó como herramienta metodológica una entrevista tipo encuesta cara a cara; el público objeto del mismo fueron hombres y mujeres mayores de 13 años, de todos los niveles socioeconómicos, residentes de los hogares donde se aplicó la entrevista tipo encuesta; el tamaño de la muestra seleccionada fue de 2,100 entrevistas efectivas a nivel nacional, con una dispersión estatal -31 estados y la Ciudad de México- a población urbana, segmentado por género, edad, nivel socioeconómico –NSE- y región, según el peso que tienen en la sociedad, conforme información del INEGI; las encuestas realizadas por región fueron: 550 en la región norte, 440 en la región centro, 390 en la región golfo-sur y 720 en la zona metropolitana de la ciudad de México. Los resultados relevantes fueron los siguientes:

–El INAI no se utiliza como un sitio o una herramienta para acceder a la información. Cuando una persona quiere tener acceso a algún tipo de información pública, utiliza principalmente, el acudir a la delegación o a la alcaldía

²⁴⁶ *Ídem.*

²⁴⁷ Consultado en https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/EstudiosInai/INAI_Para%CC%81metro_2019_V8.pdf el 2 de noviembre de 2022.

de la que se requiere información (55.7 %), mientras que investigar en Internet es la segunda opción (54.9 %). Investigar a través del INAI obtuvo el 5.8 % de las menciones, mientras que investigar en la Plataforma Nacional de Transparencia, 5.0%.

- El 35 % de las personas dicen no saber que México cuenta con leyes en materia de transparencia y acceso a la información.
- Un 52 % de las personas cuestionadas dijo conocer o haber escuchado sobre una institución a nivel nacional encargada de garantizar la transparencia y el acceso a la información.
- Prácticamente seis de cada diez personas (58 %) creen que es difícil o muy difícil obtener información pública de quienes administran recursos públicos.
- El Poder Ejecutivo representa la institución en la que mayormente se cree que su información sea verídica: 46 % opina que esta información es verdadera. En contraparte, los partidos políticos son en quien menos confianza se tiene sobre la veracidad de su información: 76 % cree que dicha información sería no verdadera.
- Del total de la población, solo el 10 % ha realizado alguna solicitud de información pública. De este universo, el 30 % lo hizo a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), mientras que un 26 % la realizó mediante un módulo de transparencia.
- De las personas que no han realizado alguna solicitud de información pública, el 17 % mencionan que no tienen conocimiento de que pueden realizarla; el 13 % argumenta falta de interés; el 12 % dice no tener tiempo y; el 7 % no tiene confianza en la institución.
- Más de la mitad de las personas encuestadas conocen o saben del INAI.
- La información pública que, se considera, debería estar a disposición de la ciudadanía es: manejo de presupuesto y gasto de impuestos (29 %); todas las actividades que realiza el gobierno (16 %) y; gastos de dependencias (6 %).
- Seis de cada diez personas (62 %) no han escuchado o leído acerca del Sistema Nacional de Transparencia.

- Ocho de cada diez personas (82 %) no conoce la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Siete de cada diez personas no ha solicitado información a través de la PNT.²⁴⁸

En ambos casos, tanto en los estudios realizados a nivel internacional por Transparencia Internacional, como a nivel nacional por el INEGI y el INAI, se utilizó la metodología cuantitativa a través del método de encuesta, donde tomaron como variable principal la percepción ciudadana, misma que arrojó resultados por medio de indicadores subjetivos.

Como conclusión podemos decir que, toda vez que para el estudio del presente trabajo de tesis, contamos con fuentes de información documental y virtual, sobre estudios relacionados con los temas centrales de éste trabajo de tesis, en los que se utilizó una metodología cuantitativa, proporcionándonos datos subjetivos para nuestro análisis; motivo por el cual, en el presente capítulo, se realizará una investigación de campo, con metodología cualitativa, con la finalidad de obtener datos objetivos y concretos, rescatados de la opinión de profesionales sobre los temas centrales a tratar, esto con el objetivo de contrastar los datos subjetivos obtenidos de manera documental de estudios de campo con metodología cuantitativa, con los datos objetivos adquiridos por medio de una investigación de campo, con metodología cualitativa.

II. ESTUDIO DE CAMPO

A. Objetivos

Objetivo general:

Conocer los factores que propician la eficiencia o ineficiencia de la transparencia y acceso a la información pública, la fiscalización y la rendición de cuentas, como

²⁴⁸ Datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI 2019 -Estudio de opinión cuantitativo cara a cara en vivienda-, consultado en https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/EstudiosInai/INAI_Para%CC%81metro_2019_V8.pdf, el 17 de mayo de 2021.

medidas para el combate a la corrupción en México, desde la perspectiva de profesionales expertos en dichas materias.

Objetivos particulares:

1. Analizar el nivel de eficiencia que han tenido la transparencia y el acceso a la información pública, la fiscalización y la rendición de cuentas, como medidas para el combate a la corrupción en los últimos 20 años.
2. Estudiar la eficiencia de la transparencia y el acceso a la información pública como medios anticorrupción, desde un análisis a la calidad de la información publicada por los sujetos obligados, con respecto a si ésta es veraz o se encuentra completa, actualizada, comprensible.
3. Conocer la opinión de los profesionales en materia de fiscalización y rendición de cuentas, sobre los efectos que causa la falta de autonomía de los organismos fiscalizadores con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo, en la efectividad de las mismas en relación a minimizar los actos de corrupción.
4. Analizar la efectividad de la imposición de sanciones administrativas y penales a servidores públicos, como una medida correctiva y preventiva de actos de corrupción.
5. Conocer cuáles son los factores que los especialistas consideran que impacten de manera positiva en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de países calificados con bajos índices de corrupción.
6. Analizar los motivos por los cuales la percepción de corrupción en México por parte de sus ciudadanos es alta.
7. Identificar las consideraciones que expertos y profesionales en anticorrupción, tienen acerca de las causas por los cuales existe falta de interés y participación de la ciudadanía mexicana en prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

B. Preguntas directrices

OG: ¿Cuáles son los factores que propician la eficiencia o ineficiencia de la transparencia y el acceso a la información pública, la fiscalización y la rendición de cuentas, como medidas para el combate a la corrupción en México?

OE1: ¿Cuáles han sido los avances en transparencia y acceso a la información pública, fiscalización y rendición de cuentas en los últimos 20 años en México?

OE1: ¿Qué tan efectivas han sido la transparencia y el acceso a la información pública, la fiscalización y la rendición de cuentas, en el combate a la corrupción en nuestro país en los últimos 20 años?

OE2: ¿Qué nivel de cumplimiento tienen los sujetos obligados en materia de transparencia y atención a las solicitudes de acceso a la información por parte de los ciudadanos interesados?

OE2: ¿La información pública que los sujetos obligados publican en sus portales de transparencia, así como la que entregan a los solicitantes de información, cumplen con los requisitos de actualización, comprensión, integración suficiente y veracidad?

OE2: ¿Cuáles son los factores que propician los casos de incumplimiento de la transparencia y la garantía del acceso a la información por parte de los sujetos obligados?

OE2: ¿Cuáles serían las propuestas de mejora en la actividad de transparencia y rendición de cuentas?

OE3: ¿Cuál es la eficiencia y efectividad que tiene la práctica de fiscalización y rendición para el combate a la corrupción en México?

OE3: ¿Cuáles son los efectos que causan la falta de autonomía de los organismos fiscalizadores con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo?

OE3: ¿Qué factores podrían propiciar un cumplimiento ineficaz de fiscalización y rendición de cuentas?

OE4: ¿Qué beneficios propician la imposición de sanciones administrativas y penales a servidores públicos corruptos como unas medidas correctivas y preventivas de actos de corrupción?

OE4: ¿Cuáles son los factores que favorecen que la mayoría de los actos de corrupción no sean castigados ni sancionados?

OE5: ¿Cuáles son los componentes que afectan de manera positiva en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de países calificados con bajos índices de corrupción?

OE5: ¿Por qué la percepción de corrupción en México por parte de sus ciudadanos es alta?

OE5: ¿Qué consecuencias genera una alta percepción de corrupción y de desconfianza en las instituciones públicas por parte de la sociedad?

OE6: ¿Cuáles son las causas principales por las cuales existe falta de interés y participación ciudadana en la exigencia y observación de cumplimiento por parte de las autoridades de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas?

OE6: ¿Cuáles serían las principales propuestas de implementación de acciones conducentes a generar interés ciudadano en temas transparencia y rendición de cuentas?

C. Metodología

Partiendo de la conceptualización que Zenteno Blanca y Armando Osorno realizan sobre la metodología, definiéndola como: "...ciencia del método, conjunto de métodos que se siguen en una investigación científica o en una exposición doctrinal, parte de la lógica que estudia los métodos del conocimiento o conjunto de

métodos utilizados en la investigación científica.”²⁴⁹; en este apartado, se explicaran los métodos, diseños y herramientas utilizadas, en el presente estudio de campo.

a. Diseño

Este estudio fue realizado bajo un esquema de investigación cualitativa, toda vez que permitió responder a los objetivos planteados y sus respectivas preguntas directrices, cuyo propósito principal va enfocado a la perspectiva y opinión que tienen ciertos profesionales expertos en los temas de transparencia, acceso a la información, fiscalización y rendición de cuentas, sobre la efectividad y eficiencia de los mismos para el combate a la corrupción en México. En ese sentido, la metodología cualitativa permite conocer ese tipo de aspectos o cualidades que interesan en este estudio, y que no pueden ser medidos numéricamente, ya que no se trata de cantidades, si no de cualidades. De igual forma se utilizó la teoría fundamentada para el análisis y concentración sistemática de los datos obtenidos, que finalmente permitieron la construcción de teorías sobre las participaciones de ciertos profesionales expertos en los temas de transparencia y acceso a la información, fiscalización y rendición de cuentas, la efectividad y eficiencia de los medios anticorrupción utilizados en México, así como las propuestas de mejora de los mismos.

b. Participantes

Los participantes previstos para colaborar en esta investigación, fueron 4 profesionales expertos en los temas de transparencia, acceso a la información, fiscalización y rendición de cuentas, los cuales laboran actualmente en instituciones como la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Gobierno del Estado de Sinaloa y la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, pues al tratarse de temas de combate a la corrupción, se consideraron idóneos para alcanzar el objetivo

²⁴⁹ Zenteno Trejo, Blanca Yaquelín y Osorno Sánchez, Armando, *Elementos para el diseño de investigaciones jurídicas. Una perspectiva multidimensional*, Puebla, Ed. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2015, p. 109.

de este trabajo. Los participantes que colaboraron en esta investigación, se eligieron bajo la aplicación de los criterios de inclusión y exclusión siguientes:

Criterios de inclusión	
Profesionistas en materia anticorrupción, con cargos de alto rango.	Cargos jerárquicamente altos, como titulares o directivos.
Tener por lo menos 10 años de carrera profesional en áreas de auditoría, contraloría social, transparencia, acceso a la información, investigación y substanciación de actos de corrupción y procedimientos de responsabilidades administrativas.	
Criterios de exclusión	
Tener un nivel de jerárquico menor a un Directivo, que cuente con una experiencia menor a 10 años en áreas de auditoría, contraloría social, transparencia, a acceso a la información, investigación y substanciación de actos de corrupción y procedimientos de responsabilidades administrativas.	

D. Procedimiento

El procedimiento de aplicación del instrumento de tipo entrevista no estructurada, se llevó a cabo durante las primeras dos semanas del mes de junio de 2021, en las instalaciones laborales de cada uno de los colaboradores. En principio, cabe mencionar que una de las limitantes que surgieron dentro del desarrollo de la aplicación del instrumento, fue que algunos de los sujetos elegidos para la aplicación del instrumento, no tenían disponibilidad de horarios para dedicar el tiempo necesario para esta investigación; no obstante, se logró identificar a 4 sujetos que cumplían con los requisitos de inclusión y que a su vez, tenían la oportunidad y disponibilidad para colaborar con nuestro estudio, a los que se les explicó que nos interesaba mucho su opinión acerca de ciertos temas sobre los medios anticorrupción utilizados en México, manifestándoles que su perfil es pieza clave para el desarrollo de nuestra investigación.

Posteriormente, se les explicó que nuestro objetivo era la construcción de teorías a partir de las situaciones o cualidades que implica el fenómeno de combate a la corrupción en nuestro país; por lo cual, amablemente les solicitamos contestar una serie de preguntas abiertas, para que pudieran responder libremente lo que consideraran, ya que sus datos no iban a ser divulgados, por protección a los datos personales, sin embargo, se les informó que únicamente los resultados de la investigación serían publicados. Así, el instrumento fue aplicado, de una manera satisfactoria, se notó que los participantes manifestaron sus opiniones con mucha seguridad y pasión sobre los temas abordados, por lo que al final se les agradeció amablemente su colaboración ante tal estudio.

a. Estrategias de producción de datos

Se eligió como estrategia de producción de datos la entrevista a profundidad no estructurada, puesto que la finalidad de esta investigación era conocer la perspectiva y opinión que tienen ciertos profesionales expertos en los temas de transparencia y acceso a la información, fiscalización y rendición de cuentas, sobre la efectividad y eficiencia de los mismos para el combate a la corrupción en México.

Es por ello que se preparó una entrevista con preguntas abiertas para proporcionarle a los participantes la oportunidad de responder libremente en cuanto a sus perspectivas y opiniones, lo que nos llevaría a detectar y conocer las cualidades respecto a la efectividad y eficiencia de los medios anticorrupción implementados en nuestro país. Cabe mencionar que, durante las entrevistas se utilizó un teléfono celular, para usar el grabador de voz, que permitió documentar todas las entrevistas, sobre las que previamente, se llevaba en un guion; sin embargo, como este tipo de preguntas son abiertas y el participante puede opinar lo que considere conveniente, surgieron otras interrogantes durante el proceso que no estaban contempladas en el guion, pero que permitieron obtener datos extras respecto a los objetivos del estudio.

b. Análisis de datos

De la aplicación de las entrevistas a los 4 participantes, estas fueron grabadas con un dispositivo móvil, después se procedió a la revisión de los audios y transcripción de los mismos para una posterior codificación de las respuestas, con el fin de obtener categorías que permitieran ir agrupando los datos relevantes y códigos rojos, lo cual permitió llevar a cabo el análisis cualitativo del estudio. En ese sentido, la organización y análisis de datos codificados, se construyó un diagrama de jerarquización -de árbol- para el orden de los códigos y su fácil ubicación, cuyo contenido posteriormente fue interpretado y ayudó a definir y describir los resultados finales de la investigación.

c. Consideraciones éticas

Las consideraciones éticas previstas en este estudio, fueron la aplicación de consentimientos informados, los cuales son un documento mediante el cual se previno a los participantes de la confidencialidad de sus respuestas, y para que en caso de ser publicado el estudio, pudieran tener la certeza de que lo que se estaba informando era bajo sus consentimientos; asimismo, se les informó que este trabajo sería publicado, pero únicamente se publicarían los resultados obtenidos, no sus datos personales que pudieran identificarlos, toda vez que, esta investigación puede servir de parámetro para estudios posteriores, o bien, para tratar de obtener propuestas para mejorar los procedimientos de combate a la corrupción; y en consecuencia, los participantes accedieron amablemente a firmar sus respectivos consentimientos para la aplicación del instrumento.

E. Resultados descriptivos

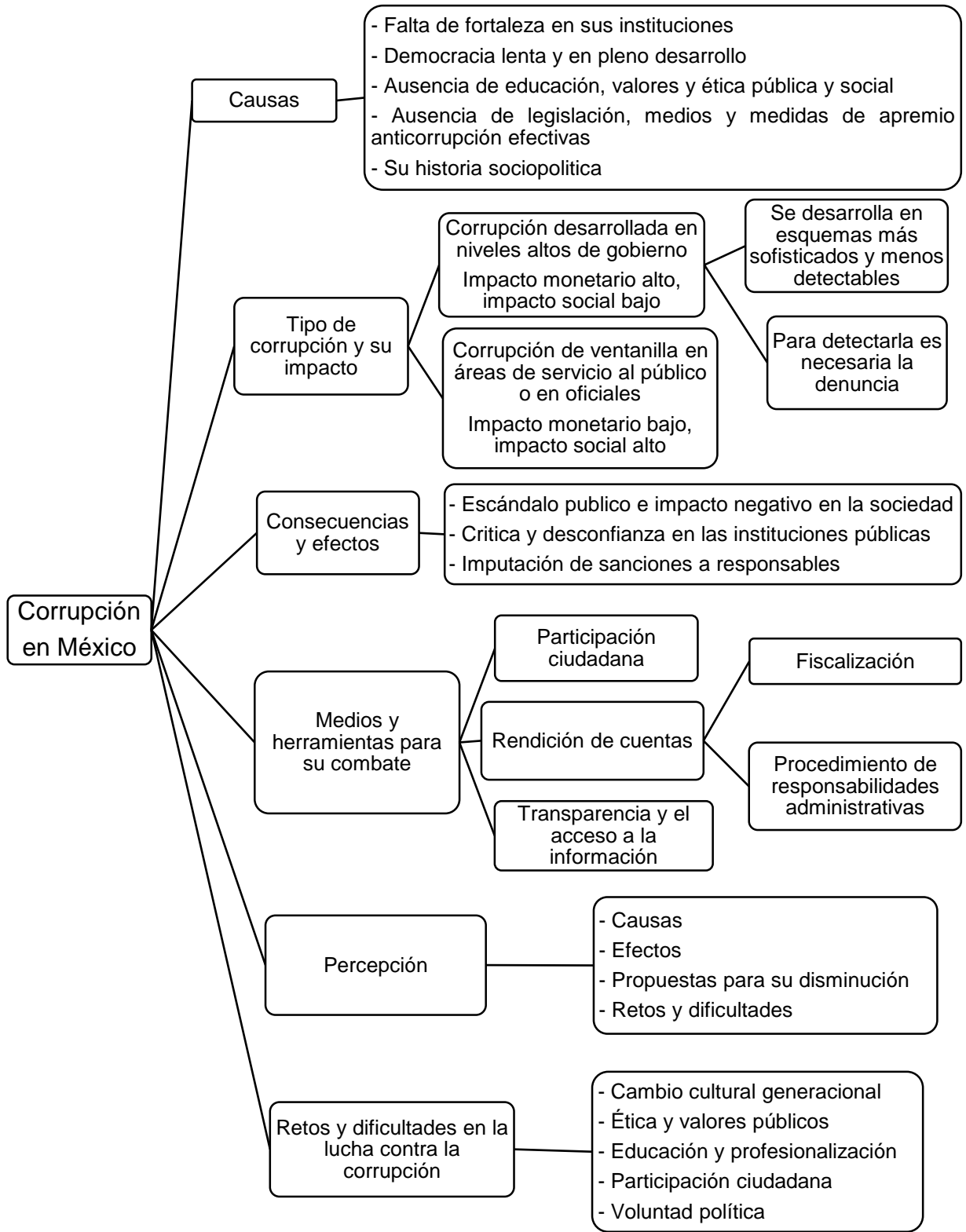
De las entrevistas realizadas a cuatro profesionistas expertos en áreas de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, fiscalización, investigación de actos de corrupción y responsabilidades administrativas, se rescató que los cuatro participantes, tienen una experiencia laboral de entre 15 y 23 años en algunas de esas áreas, destacándose además, que dos de ellos laboraron alrededor de 20 años en la Auditoría Superior de la Federación - ASF-, otro de los participantes comentó que ha trabajado en diversos órganos internos de control de

organismos federales, específicamente en las áreas de Disciplina Administrativa y Responsabilidades Administrativas; de igual forma, el cuarto participante, indicó que se ha desarrollado profesionalmente el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa –TJA- y en la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas –STRC-, ambos del Estado de Sinaloa. Actualmente los participantes ocupan cargos directivos de jerarquías altas, tanto en la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas –STRC-, como en la Auditoría Superior del Estado –ASE-, ambos del Estado de Sinaloa.

– Resultados descriptivos

Del análisis realizado a las respuestas y comentarios de los cuatro participantes, surgieron diversos datos cualitativos de cada una de las temáticas abordadas, los que a su vez derivaron de los conocimientos teóricos y empíricos de los mismos; datos que se codificaron, agruparon y seccionaron por tópicos, teniendo como resultado final un diagrama general de datos cualitativos, el cual se puede visualizar a continuación:

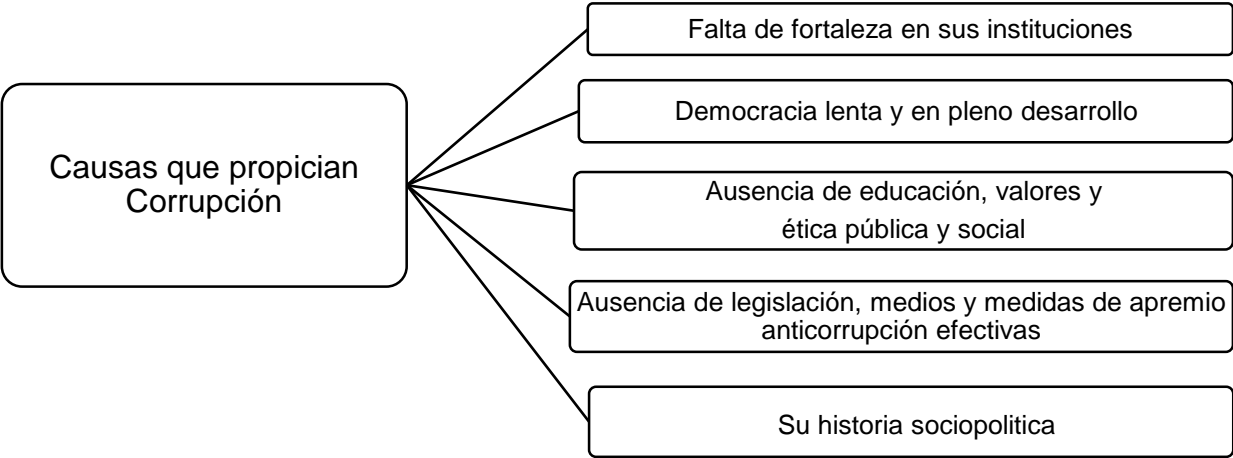
Diagrama número 1.



En el diagrama anterior, podemos percatarnos que las cualidades generales más destacadas en las respuestas de los participantes, sobre la corrupción en México, se agruparon en seis principales subgrupos los cuales son, las causas de la corrupción, los tipos de corrupción y el impacto que generan, las consecuencias y efectos de la comisión de hechos y actos de corrupción, las herramientas utilizadas para su combate, la percepción de corrupción, y por último, los retos y las dificultades a enfrentar, en la lucha contra este fenómeno.

Para describir y analizar de manera eficaz y efectiva las cualidades vertidas en el diagrama 1, a continuación se analizará detallada y específicamente por separado, cada uno de los seis subgrupos derivados del diagrama general; en ese sentido comenzaremos estudiando, las causas o motivos por los cuales, según el criterio de los participantes, se generan hechos de corrupción en nuestro país.

Diagrama número 1.1



En el diagrama 1.1, se puede observar que el fenómeno de corrupción, de acuerdo a las opiniones de los participantes, se genera, entre otros, por cinco motivos fundamentales, el primero de ellos es la falta de fortaleza en sus instituciones, lo que conlleva a la evidente falta de controles internos, de normatividad que especifique las atribuciones y funciones de cada organismo, mayores medidas de apremio en los casos de incumplimiento, voluntad por parte

de sus integrantes de hacer bien sus tareas administrativas, así como de acciones conducentes a trabajar para mejorar los indicadores de desempeño.

La segunda causa, democracia lenta y en pleno desarrollo, nos indican que la democracia es esencial para el combate a la corrupción, porque a través de ella se defiende y sustenta la soberanía del pueblo, por lo que, una sociedad que tiene una democracia sólida, tiene una soberanía fuerte, lo que conduce a un involucramiento, participación y exigencia a mayor escala por parte de los ciudadanos hacia sus autoridades.

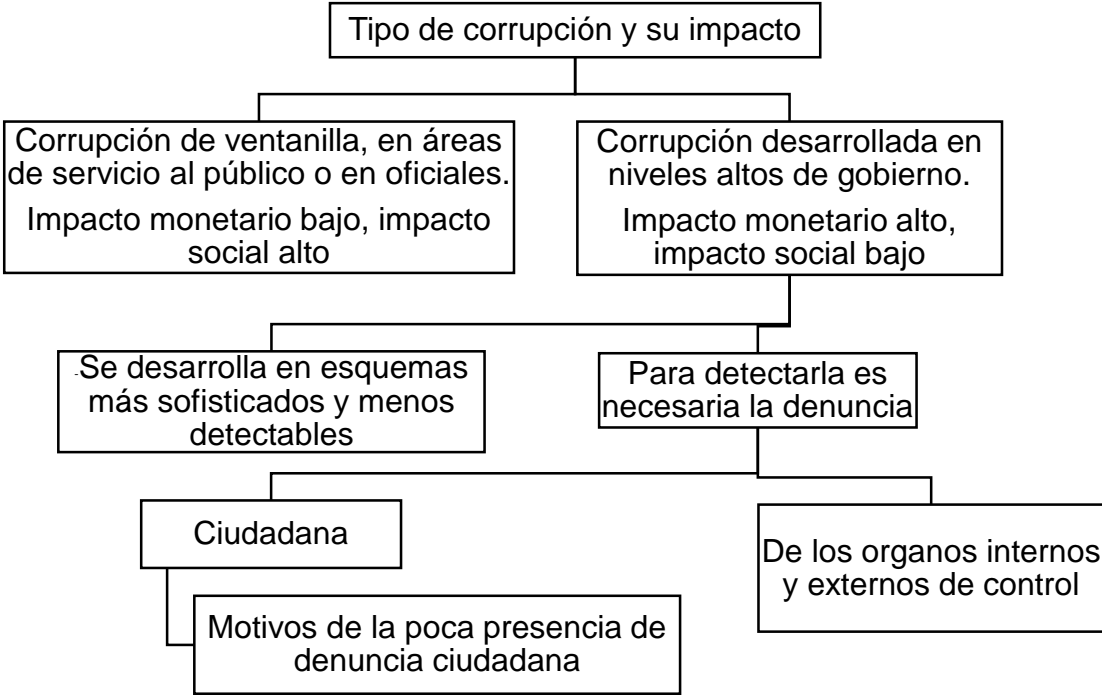
La tercera, hace alusión a la ausencia de educación, valores y ética pública y social, donde los participantes señalaron que, es un problema general de la sociedad mexicana, es decir, no es un problema que se propicie específicamente por nuestras autoridades, si no que los ciudadanos también la favorecen, con actos como el soborno a oficiales, no respetar señalamientos de tránsito, no tirar la basura en sus contenedores, entre otros; lo que genera un incumplimiento por parte de todos los integrantes de la sociedad mexicana, tanto de las normas jurídicas, como de las sociales establecidas, esto como consecuencia de la falta de educación cívica y ética, como de valores.

El cuarto motivo, es la ausencia de legislación, medios y medidas de apremio anticorrupción efectivas, es decir, existen legislación, medios y medidas de apremio anticorrupción, sin embargo, no todas son efectivas, puesto que, como ya se mencionó en la primera causa, es necesario que exista mayor fortaleza en las instituciones, así como voluntad, para hacerlas cumplir.

Y por último, la quinta causa, hace referencia a la historia sociopolítica de México, en donde mencionaron que, la presencia del fenómeno de corrupción en cada país, varía o se desarrolla de manera diferente, en función de los problemas sociopolíticos que vivieron cada uno de ellos; en el caso de México, de acuerdo a las dificultades por las que atravesó en el siglo pasado y cómo las ha ido librando y superando poco a poco, es lo que ha generado su cultura sociopolítica y con ella el fenómeno de corrupción.

Continuaremos nuestro análisis, con el segundo subtema, el cual denominamos, tipos de corrupción y su impacto, en donde, a lo largo de las entrevistas, en diferentes ocasiones, los participantes diferenciaban la aparición de fenómenos de corrupción en dos grupos, el primero de ellos es el del soborno a autoridades de ventanilla de servicio al público y a oficiales de tránsito o de policía, y el segundo, el que se desarrolla en niveles altos de la estructura administrativa, en el que se puede abarcar a su vez, hechos de corrupción como el desvío de recursos, cohecho, abuso de autoridad, peculado, entre otros, tal como se muestra a continuación:

Diagrama número 1.2



En el diagrama 1.2, visualizamos las dos categorías referidas, donde la corrupción de ventanilla de áreas de servicio al público o en oficiales de tránsito o de policía, como ya se mencionó, es el soborno por parte de los ciudadanos a las referidas autoridades, esto con la finalidad de obtener un beneficio personal por

parte de los particulares, por ejemplo, agilizar un trámite o realizarlo aun y cuando no cumplen los requisitos solicitados para el mismo; otra cuestión sería, evitar un castigo o multa por parte de oficiales de tránsito o de policía; en ambos casos, el impacto monetario es menor, puesto que son cantidades que varían de \$100.00 a \$1,000.00 pesos; no obstante, el impacto social es alto, porque el soborno es el hecho de corrupción con el que más contacto o conocimiento de su manifestación tienen los ciudadanos, lo que genera que los índices de percepción de corrupción tengan cifras tan disparadas.

Por lo que respecta la segunda categoría, que se refiere a los hechos de corrupción que se desarrollan en niveles altos dentro de la estructura de la función pública, tales como el desvío de recursos públicos, cohecho, abuso de autoridad, peculado, entre otros; los participantes declararon que este tipo de corrupción se manifiesta en esquemas más sofisticados, lo que conlleva a una dificultad para detectarlos por medio de auditorías y revisiones, a razón de la coordinación y organización que tienen las partes involucradas, para no dejar rastro de sus operaciones y de los beneficios obtenidos detrás de los mismos; sobre lo anterior, uno de los participantes hizo hincapié al señalar que los corruptos aprovechan los vacíos legales o los espacios donde el combate a la corrupción se suspende o avanza lento, para la comisión de actos y hechos de corrupción.

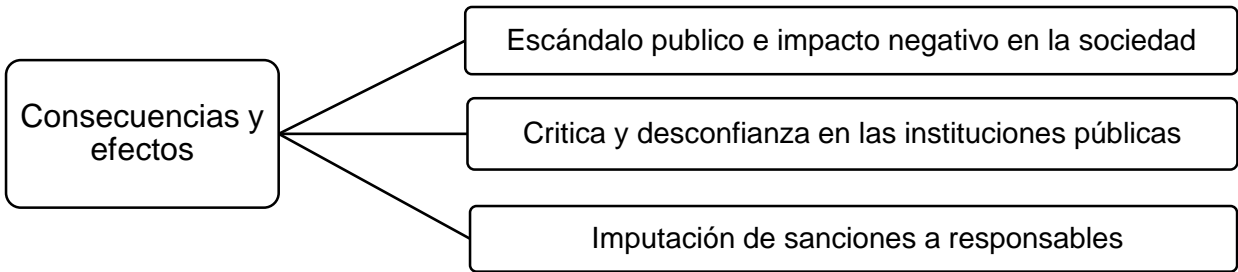
Por otra parte, los participantes indicaron que en estos casos, el impacto económico es alto, puesto que la afectación económica es de millones de pesos, mientras que su impacto social es menor, porque son difíciles de detectar o presenciar por la ciudadanía, inclusive por las propias autoridades de fiscalización e investigación de actos de corrupción; por lo que, a su vez afirmaron, que la manera más efectiva para detectarlos y comenzar una investigación por parte de la Fiscalía Especializada Anticorrupción -quien es la facultada para el conocimiento de los mismos-, es por medio de la denuncia, la cual debe interponerse, por mandato de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por los órganos internos de control, así como por los órganos externos de control, es decir, los órganos de

fiscalización superior, cuando derivado de sus revisiones y auditorías, resulte evidencia de la comisión de hechos de corrupción.

De igual forma, la detección se puede dar a través de denuncias ciudadana, cuando un ciudadano tenga conocimiento o sospecha de la ejecución de los mismos; sin embargo, a su vez, indicaron que el índice de denuncias interpuestas por ciudadanos es bastante bajo y los motivos son especialmente: el temor a represalias y la creencia de que su denuncia no servirá de nada, por la percepción alta que también se tiene sobre la impunidad; no obstante, un participante señaló, que los pocos casos de denuncia ciudadana sobre los referidos hechos de corrupción, en su mayoría son interpuestos por personas que se encontraban dentro de la organización de dichos actos, pero decidieron apartarse por intereses personales, lo anterior por la dificultad de detección de los mismos.

El tercer subtema a abordar son las consecuencias y efectos que produce la comisión de hechos de corrupción, sobre las cuales, los participantes refirieron a tres de ellas, mismas que se plasman en seguida:

Diagrama número 1.3



En el diagrama número 1.3, se encuentran tres consecuencias y efectos, que fueron recurrentemente mencionados durante las entrevistas; la primera de ellas es, el escándalo público e impacto negativo en la sociedad, sobre la cual, manifestaron que cuando se conoce de un hecho de corrupción con alto impacto económico y estos se hacen públicos, suelen causar un escándalo público, que al principio propicia un impacto relevante e indignante en la sociedad, sin embargo, estos son

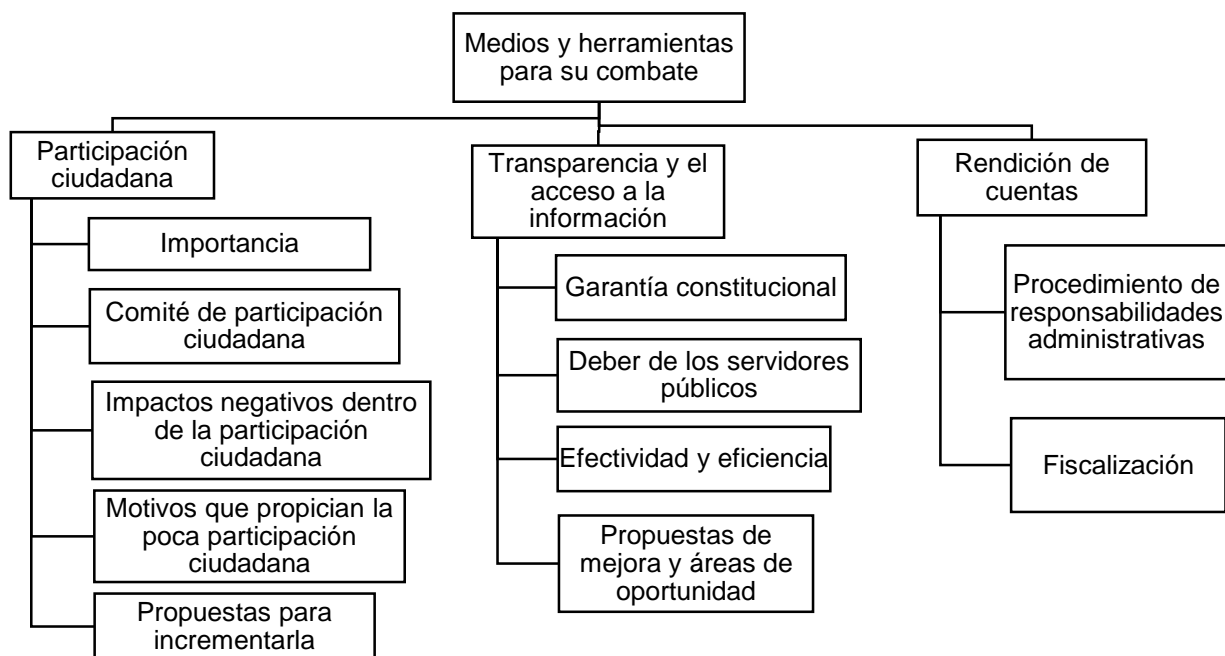
solo mediáticos, toda vez que al pasar un tiempo, son situaciones olvidadas por la ciudadanía, lo que propicia que no se interesen en exigir resultados a las autoridades, sobre las consecuencias de dichos actos de corrupción; por lo que el efecto negativo que tienen, es un escándalo mediático que en la mayoría de las ocasiones no genera como consecuencia medidas de apremio en contra de los responsables. Asimismo, cabe señalar que este efecto, depende en gran medida de la importancia y relevancia que los medios de comunicación quieran otorgar a los mismos.

Lo que nos conduce al segundo efecto o consecuencia referida por los participantes, que es la crítica y desconfianza en las instituciones públicas, toda vez que, si bien es cierto, se produce un escándalo mediático que no conduce a la aplicación de medidas correctivas y apremiantes, el impacto negativo que genera en la sociedad es una gran desconfianza hacia las instituciones públicas, que aunado a la corrupción de soborno en ventanillas y a oficiales, la combinación de ambas, incrementa la crítica hacia las instituciones públicas, generando desconfianza y una alta percepción de corrupción.

Por último, es importante marcar que otra consecuencia o efecto que generan los hechos de corrupción, según lo indicado por los participantes, son las sanciones a las que se hacen acreedores los responsables, que aun y cuando son pocas, no dejan de ser una consecuencia, que claro está, en este caso en particular es una consecuencia positiva a favor del combate a la corrupción, porque sin duda alguna, emiten un mensaje de que todo aquel servidor público que se aparta del deber ser de sus obligaciones, será castigado.

Sobre el cuarto subtema, referente a los medios y herramientas para el combate a la corrupción, se considera que fue uno de los más enriquecedores, en cuanto a los datos y cualidades extrañas de los resultados de las entrevistas, toda vez que se pudo profundizar sobre la eficiencia y efectividad de cada uno de ellos, con respecto a su implementación para abatir la corrupción, teniendo como resultado el diagrama siguiente:

Diagrama 1.4



En el diagrama 1.4, se especifican los medios y herramientas considerados por los participantes, como esenciales para la mitigación y erradicación de los hechos de corrupción, los cuales son, la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información y la rendición de cuentas; y en ese orden iremos analizando cada una de ellas. Sobre la primera, la participación ciudadana, los colaboradores indicaron diferentes aspectos por los cuales consideran la importancia que tiene la misma, para generar un impacto positivo en la mitigación de este fenómeno, destacando entre las más aludidas, las siguientes:

- Es fundamental en la lucha contra la corrupción, porque son los ciudadanos por medio de la democracia y haciendo efectiva su soberanía, los que tienen el poder para exigir y presionar que los agentes encargados de las funciones públicas, desempeñen sus deberes en estricto apego a la legalidad y en busca siempre del bienestar social.
- La sociedad forma un papel muy importante en la constante observación del quehacer gubernamental, por lo que es esencial que los ciudadanos colaboren en la observación de todas las tareas públicas, porque son ellos los principales

beneficiados en que estas mismas se realicen apegándose a las normas establecidas, cumpliendo a su vez las metas y objetivos para las cuales fueron destinadas.

- Es significativa la participación de la sociedad en la prevención del combate contra los hechos de corrupción, puesto que la sociedad tiene las herramientas y los medios para estar presente en diversas labores gubernamentales, cómo la vigilancia de la aplicación del gasto público y la asistencia como testigos sociales en las licitaciones, por mencionar una de ellas; estas participaciones evitan influentísimos a la hora de asignar contratos públicos.
- La contraloría social es necesaria para el combate a la corrupción, porque a través de ella, los ciudadanos se hacen presentes en la observación y vigilancia de la realización de las obras públicas; no existen mejores auditores que los propios ciudadanos cuando están revisando que las obras públicas de su comunidad se estén realizando de manera correcta, en tiempo y sin terceras afectaciones, para que, en caso de que surja alguna situación que éste afectando un desarrollo efectivo en el proceso de las mismas, estos se puedan subsanar en tiempo y forma; y en caso de no hacerlo, poder denuncia y exigir el correcto cumplimiento.
- A mayor participación ciudadana involucrada en las funciones administrativas, mayor será el número de testigos de cómo se está realizando las funciones públicas.
- Una mayor participación ciudadana, generaría una mayor confianza en el desempeño de las funciones del gobierno; porque serán los propios ciudadanos quienes evalúen y califiquen el desempeño de las actividades públicas.
- Cuando la sociedad va exigiendo y requiriendo más información, sobre diversos quehaceres públicos, en esa medida se irán transparentando en mayor nivel las operaciones gubernamentales.

Actualmente, existe un medio esencial para desarrollar la actividad de participación ciudadana, y este es por medio de los Comités de participación

ciudadana, sobre los cuales, los participantes indicaron que, es uno de los primeros avances en pro de la concientización y la comunicación de la importancia de la participación ciudadana, como consecuencia de las reformas Constitucionales del 27 de mayo de 2015, por medio de las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción.

Los participantes, refirieron que el Comité de participación ciudadana, es el órgano encargado de conectar o hacer el puente de comunicación entre ciudadanía y las organizaciones del Estado, en el cual se le informa y pone en contexto a la sociedad, sobre cuáles son las tareas a realizar, así como los procesos a través de los que se desarrollaran las mismas y los beneficios que traerán a la sociedad; así la ciudadanía podrá presenciar de cerca, qué funciones está realizando el gobierno con sus impuestos, evaluando que se cumplan los mismos con la mayor de las eficiencias; logrando en ese sentido, el cumplimiento de una participación ciudadana activa y efectiva para el combate a la corrupción, la cual gradualmente ira teniendo efectos positivos en temas de transparencia y rendición de cuentas.

No obstante, también comentaron que desafortunadamente, existen ciertos aspectos que impactan de manera negativa en la actividad de participación ciudadana, teniendo como ejemplos, la intervención de organizaciones que simulan una participación ciudadana para conseguir beneficios en pro de intereses particulares; la baja participación en las solicitudes de información pública, lo cual demuestra que la sociedad no está informada y tampoco se preocupa por informarse en relación a saber, qué están haciendo los órganos de control interno y externo para prevenir los hechos de corrupción y faltas administrativas, existiendo a su vez, poco análisis a la información publicada en los portales de transparencia; así como, solicitudes de información, donde el contenido y calidad de las mismas, no conllevaba a una utilidad relevante para la sociedad; por otro lado, añadieron que, cuando las solicitudes de información no atienden al cien por ciento las necesidades de los ciudadanos solicitantes, existe por parte de los mismos desistimiento y conformidad con respecto a la información proporcionada, lo que conlleva a que el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información se limite;

por otra parte, exteriorizaron que sí existen solicitudes de información, donde los solicitantes tienen conocimiento sobre cómo hacer las solicitudes con respecto a qué, cómo y para qué pedir la información, sin embargo, son utilizadas para generar mayor corrupción, puesto que, en lugar de denunciar o exigir un cumplimiento eficaz en las labores gubernamentales, utilizan la información para extorsionar o amenazar a los servidores públicos involucrados, con la finalidad de obtener beneficios propios.

De igual forma, las solicitudes de información realizadas por especialistas que saben interpretar la información publicada y solicitada, politizan sus análisis y los enfocan a otros intereses, creando corrupción en lugar de atacarla, denunciando los hechos detectados y no obteniendo provecho de ellos; por último, otro ejemplo clave que mencionaron, fue la baja participación ciudadana en las convocatorias de testigos sociales y en asistencia en los actos de licitaciones, en las aperturas y seguimientos de obras; lo que propicia que el desempeño de las tareas públicas no sea revisado, vigilado y aprobado por los ciudadanos.

Los ejemplos mencionados anteriormente, son propiciados en gran medida por el bajo índice de participación ciudadana, sobre el cual, los participantes infirieron que son causados por motivos como, el poco interés e incentivación por parte de las autoridades gubernamentales, en involucrar a la ciudadanía en la colaboración de las tareas públicas, aunado a la falta de interés ciudadano para cuestionar, solicitar y conocer información pública, desinterés que a su vez es generado por la falta de confianza en el gobierno, la creencia por parte de los ciudadanos de que su participación no genera ningún resultado positivo, el conformismo, la falta de tiempo y el considerar que no obtienen ningún beneficio a cambio si se involucran en asuntos públicos, la ausencia de educación y conocimiento sobre la importancia de la participación ciudadana en ámbitos gubernamentales.

Asimismo, resaltaron la falta de cultura, ética y responsabilidad de cumplimiento de normas sociales, ecológicas, contributivas por parte de los

ciudadanos, lo que provoca un efecto disuasorio en el interés que los ciudadanos deberían demostrar por involucrarse en las tareas gubernamentales, y sobre todo, los diversos distractores que tiene la sociedad; todos estos ejemplos, muestran la falta de conciencia social, de que todas las personas son agente de cambio y que la tarea del combate es conjunta, y no solamente de las autoridades y de los órganos del gobierno, sino que también es motivo de la poca participación ciudadana en el combate a la corrupción.

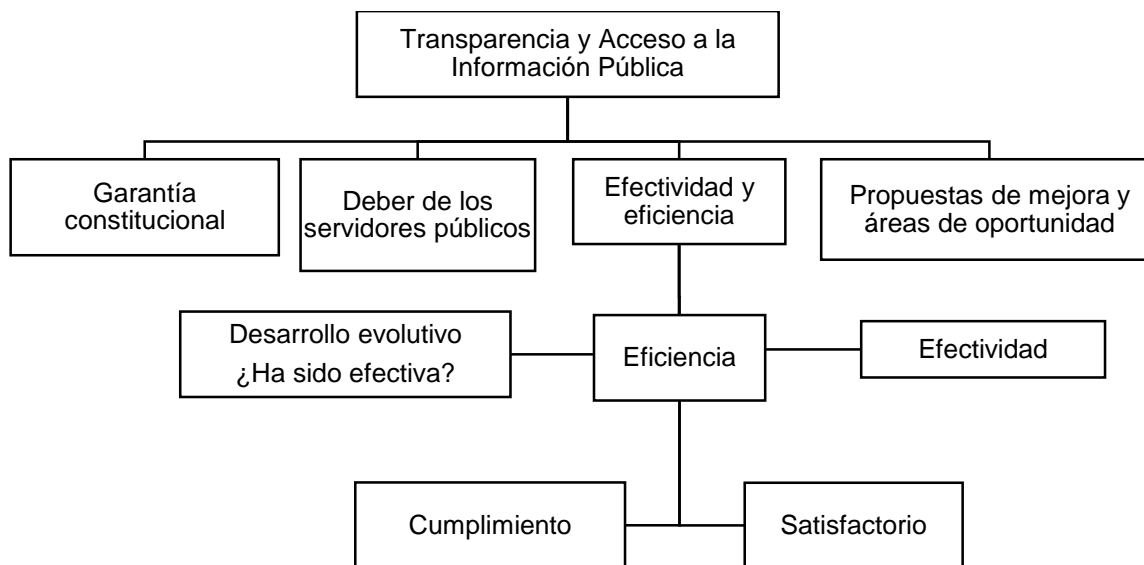
En ese sentido, los participantes manifestaron que algunos aspectos que podrían propiciar el incremento de la participación ciudadana, son los que se detallan a continuación:

- Reformas legislativas con respecto a la participación ciudadana en temas gubernamentales.
- Crear espacios de debates de ideas entre órganos internos de control, nacionales e internacionales, para crear ideas legislativas.
- Construir una cultura de la participación ciudadana.
- Incentivar la participación ciudadana en el quehacer gubernamental y combate a la corrupción, a través de la educación y motivación.
- Actividades de involucramiento al ciudadano, por parte de las autoridades, de tal forma que se sientan tomados en cuenta, lo cual generará futuras participaciones.
- Continuar y mejorar las campañas de incentivación por parte del gobierno hacia los ciudadanos, para generar mayor participación en el quehacer gubernamental y el combate a la corrupción, el cual se encuentra actualmente en pleno desarrollo.
- Involucrar e incentivar a la sociedad la participación ciudadana, lo que implicaría una construcción del día a día, por lo que debe ser una actividad constante.
- Utilizar las vías de comunicación ciudadanas, para lograr conectar la tarea pública con el interés de la ciudadanía.

- Las autoridades gubernamentales deben hacerle de su conocimiento a los ciudadanos, que al tener participación por parte de ellos, propicia a la erradicación de corrupción, lo que a su vez trae como consecuencia, beneficios específicos para ellos, como mejores servicios públicos.
- Se debe tener constancia y paciencia, en la incentivación a la sociedad.
- Se debe generar conciencia, que el combate a la corrupción es un trabajo en conjunto, no solamente participando en la observación de tareas del Estado, sino también en el cumplimiento de las obligaciones como ciudadanos.
- Incluir en los programas de educación, una materia en la que se enseñe sobre la función pública del gobierno, así como la importancia de la participación ciudadana y cómo involucrase en ella.
- Crear un cambio de cultura, aceptando en el camino, la crítica y la reacción negativa a la misma.
- Crear programas que estén enfocados en informar a la sociedad sobre el quehacer gubernamental, cómo se gastan los recursos públicos y qué fines se logran; los cuales deberán estar elaborados utilizando un lenguaje coloquial y sencillo para una mayor comprensión por parte de la ciudadanía.

El segundo medio o herramienta para debilitar la comisión de hechos y actos de corrupción fue la actividad de la transparencia y el acceso a la información pública, sobre la cual, se desprendieron diversos aspectos cualitativos a analizar y examinar, los cuales se muestran en el diagrama analítico que se presenta a continuación:

Diagrama número 1.4.1.



En el diagrama 1.4.1., se muestran cuatro cualidades sobre la transparencia y el acceso a la información pública, que tuvieron mayor recurrencia en las repuestas de los participantes. La primera de ellas, es acerca de la transparencia y el acceso a la información pública visualizada como una garantía constitucional, toda vez que expresaron, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° Constitucional, cualquier persona tiene acceso a la información que genere el Estado, ya sea desde los portales de transparencia o por medio de solicitudes de información, toda vez que, toda la información que se genera en el Estado es del dominio público; de igual forma, explicaron que según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, toda la información generada en los organismos públicos, es pública, excepto por las calificadas como reservadas, por lo que, los documentos y actos públicos, son propiedad del Estado, lo que conlleva a que estos son de carácter público, concluyendo que el acceso a la información pública, es el medio para llegar a la transparencia gubernamental.

En segundo término, se visualiza a la transparencia y el acceso a la información pública como un deber de los servidores públicos, ya que, transparentar el quehacer gubernamental es una obligación de los agentes al servicio público hacia los ciudadanos, el cual se encuentra establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; deber que a

su vez, los servidores públicos tienen conocimiento, dejando claro que lo que se produce dentro de la administración pública, es del conocimiento público.

Asimismo, advirtieron que las autoridades de los organismos públicos, deben tener conciencia que en todo momento, debe permanecer el principio de máxima publicidad, mismo que indica que cuando exista duda sobre si debe brindarse una información o no, se optará por el que favorezca a la publicidad; por lo que debe prevalecer siempre el deber de brindar la información solicitada, a excepción de información calificada como reservada o datos personales, siendo también, un deber por parte de los servidores públicos, de no proporcionar las excepciones de ley, puesto que podría tener como consecuencias, afectaciones de seguridad pública al Estado o a terceros.

Con respecto a la efectividad y eficiencia de la actividad de transparencia y acceso a la información pública para el combate a la corrupción, resaltaron las cualidades de desarrollo evolutivo que ha tenido, si ha sido o no efectivo en su desarrollo histórico, así como los aspectos a considerar para poder calificar si actualmente, esta actividad es considerada efectiva y eficiente, o en su caso, inefectiva e ineficiente, calificándolas desde la perspectiva de cumplimiento y suficiencia.

Por lo tanto, tenemos en primer lugar, que el desarrollo evolutivo que ha tenido la transparencia y el acceso a la información pública, se podría calificar con un avance intermedio, puesto que por una parte, los aspectos positivos fueron, entre otros, que hoy en día, la mayoría de la ciudadanía tiene conocimiento sobre el concepto de acceso a la información pública y de la transparencia, concepción que hace más de 20 años ignoraba la sociedad mexicana, por lo que en México, el avance más significativo fue la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2002 y con ella, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública -ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales-, toda vez que derivado de la expedición de dicha Ley y la creación del referido Instituto, la concepción de

transparencia y acceso a la información pública, logró tener sentido y conciencia en la sociedad mexicana.

Otros aspectos relevantes sobre el avance efectivo que ha tenido, es que hace más de 20 años, en México existía un gobierno cerrado, concurría una total opacidad gubernamental y la ciudadanía no podía acceder a la información pública, por lo que era difícil para cualquier ciudadano obtener información sobre el quehacer de alguna dependencia del gobierno, ya que sí solicitaba información pública, se le negaba; es por eso que, antes de que la transparencia fuera un deber para los servidores públicos y el acceso a la información pública fuera una garantía para los ciudadanos, la ciudadanía no cuestionaba las operaciones gubernamentales; situación que cambió con la expedición de la referida Ley de Transparencia del 2002, puesto que obligó a las autoridades a abrir su información a la ciudadanía, para que estos conocieran qué y cómo se hacen las tareas públicas, por lo tanto, en la actualidad se puede manifestar que gracias a las Leyes de transparencia, los servidores públicos tienen conocimiento de sus deberes de transparencia y gobierno abierto; asimismo, resaltaron que en México las leyes en la materia, han evolucionado y se ha visualizado un avance significativo en los últimos 20 años.

No obstante, los participantes manifestaron que no hay que perder de vista, que es una realidad que la transparencia a nivel mundial siempre ha tenido obstáculos, y que de acuerdo a su experiencia, dentro de los primeros años de existencia de la transparencia y el acceso a la información pública, existía por parte de los sujetos obligados, incumplimiento y resistencia a las leyes en la materia; escenario que propició que la evolución de la transparencia en el país, haya sido lenta y que a pesar de los avances logrados en los últimos 20 años, debería existir un mayor progreso en el tema, puesto que, aun no se logran los resultados y avances deseados; sin embargo, calificaron los avances en la eficiencia y efectividad de los últimos 10 años, con un cumplimiento alto, mismos que, según señalaron, son el resultado del desarrollo que ha tenido la transparencia desde su implementación en nuestro país, por lo que se podría concluir, que ha tenido un avance significativo que hoy en día, en comparación con 20 años atrás, podría

afirmarse que ha tenido un cumplimiento satisfactorio y alto, no obstante, aún no se ha logrado llegar al gobierno abierto deseado.

En relación a la eficiencia que actualmente tiene la actividad de transparencia y acceso a la información pública, los participantes realizaron manifestaciones que cualifican los aspectos por las cuales se podría considerar que ésta ha sido eficiente:

- Existe legislación y organismos que avalan que la información pública esté al alcance de los ciudadanos.
- Generalmente los sujetos cumplen con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información.
- El nivel de cumplimiento de los sujetos obligados es alto, tomando como base los requisitos mínimos establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Los sujetos obligados, han sido accesibles y consientes de la necesidad de apertura la información.
- En su mayoría, los portales de transparencia cumplen con los requisitos establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- No se conocen casos de algún sujeto obligado, que haya causado controversia nacional por el desacuerdo a cumplir lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Los sujetos obligados cuentan con un área especializada para cumplir sus obligaciones de transparencia, se les denomina Unidades de transparencia.
- Existe un órgano garante que evita el incumplimiento de la transparencia, el cual se encargan de confirmar, revocar o solicitar la modificación de las Unidades de Transparencia, con respecto a dar o no el acceso a la información.

- La mayoría de las resoluciones de los órganos garantes, ratifican que los sujetos obligados cumplen su deber.
- La actividad de transparencia y acceso a la información, cumple con el objetivo de la misma.
- El nivel de cumplimiento es aceptable y ha ido mejorando, asimismo, el nivel de cumplimiento en cuanto a la suficiencia y calidad de la información entregada es medio o moderado.
- Las medidas de apremio por parte de los órganos garantes, conllevan a un cumplimiento eficiente de la transparencia, puesto que, un sujeto obligado que se le imputa una medida de apremio no continúa negando la información solicitada.
- Los casos de no apertura de la información, están justificados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- En la mayoría de los casos, la información que se encuentra publicada en los portales de transparencia, como la que se puede solicitar, propician las herramientas necesarias, para que los ciudadanos conozcan y realicen análisis importantes y relevantes sobre la operatividad de la administración pública.

Por otra parte, las manifestaciones realizadas por los participantes, con respecto a aspectos que calificarían a la actividad de transparencia y acceso a la información pública, como ineficiente, son los que se detallan a continuación:

- Que los portales de transparencia solo cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la Ley General de Transparencia.
- Los casos de incumplimiento, son escasos y aislados.
- La negativa de acceso a la información por parte de los sujetos obligados, se genera por alguna de los siguientes factores: criterio personal, falta de capacitación, resistencia al cambio o miedo a la crítica, acusación y agresión por parte de los ciudadanos hacia los agentes del servicio público.

- Son pocos los casos donde la información proporcionada por los sujetos obligados en las solicitudes de información, no cumplen con los requisitos de actualización, comprensión, legibilidad e integración suficiente y completa.
- En la mayoría de los casos, los solicitantes de información no saben cómo externar qué es lo que quiere solicitar y para qué, lo que dificulta a los sujetos obligados atender las solicitudes de información de manera suficiente, clara y completa.
- No hacer el trámite de reserva de información a la información que reúna los requisitos de ese estatus, propicia que los órganos garantes exijan al sujeto obligado a entregar esa información al solicitante, causando con ello, un daño o perjuicio al propio estado.
- La información que proveen los organismos públicos en las solicitudes de información o a través de sus portales electrónicos, suele ser complicada de comprender y analizar por su complejidad y abundancia, situación que conlleva a que, solo especialistas pueden llegar a realizar un análisis de la misma, lo cual incide en un cumplimiento insatisfactorio e ineficaz.
- En ocasiones existe falta de voluntad de los sujetos obligados, para un efectivo cumplimiento de sus obligaciones de transparencia.
- La falta de conocimiento por parte del solicitante, es un factor que los sujetos obligados aprovechan para limitar sus respuestas a lo mínimo indispensable.
- Las solicitudes de información no siempre son utilizadas en beneficios a la sociedad, sino en su perjuicio.
- La aparente falta de conocimiento y capacitación de los sujetos obligados que forman parte de la estructura de los municipios, en temas de transparencia y acceso a la información pública.

De las causas anteriores, son las que podrían estar propiciando un cumplimiento ineficiente de la transparencia, no obstante, cabe señalar que los mencionados con mayor reiteración fueron, la falta de capacitación de los sujetos

obligados para poder proporcionar la información solicitada de manera completa y suficiente, así como la falta de conocimiento por parte de los solicitantes para poder realizar las solicitudes de información, de tal manera que no exista oportunidad a la confusión por parte de los sujetos obligados; así como con respecto al cumplimiento de las mismas, estos se restringe a cumplir únicamente con el mínimo requerido por la Ley. Ahora bien, continuando con este mismo orden de ideas, las situaciones que los participantes consideran, que propician que la transparencia y el acceso a la información pública, sea inefectiva para el combate a la corrupción, son los siguientes:

- No existe un seguimiento por parte de las autoridades que garantice una sanción para los sujetos incumplidos.
- La Transparencia no tiene un impacto relevante para el combate a hechos de corrupción sofisticados y difíciles de detectar con la información que se transparenta.
- La mayoría de las solicitudes de información son realizadas por personas que tienen fines distintos a los de transparencia, sus objetivos son la obtención de beneficios propios.
- La ciudadanía en general no sabe interpretar y utilizar en beneficio general la información publicada en los portales de transparencia.
- La mayoría de las solicitudes de información no tienen una trascendencia relevante, no aprovechan la información brindada para un beneficio social.
- Solicitar información irrelevante que no conlleva a la realización de algún análisis útil, causa un incremento de solicitudes de acceso a la información que no conllevan a una utilidad pública, provocando a su vez, desperdicio de tiempo y recursos.
- El fin último del derecho al acceso a la información en ocasiones se distorsiona por parte de la propia sociedad solicitante.
- Los solicitantes que tienen conocimiento de qué pedir, cómo y para qué utilizar esa información, suelen usarla para generar más corrupción.

Por otro lado, las situaciones que los participantes expresaron que generan que actualmente la actividad de la transparencia y el acceso a la información pública sea efectiva para el combate a la corrupción en nuestro país, son las que se enlistan a continuación:

- En México contamos con una Ley vinculatoria, que garantiza la transparencia y el acceso a la información pública.
- Se cuenta con un órgano institucional que garantiza el cumplimiento de la transparencia y el acceso a la información pública.
- La transparencia expone actos y hechos de corrupción, así como a los sujetos implicados.
- Ha sido buena, porque ha desalentado la comisión de actos de corrupción.
- El conformismo de los solicitantes genera un cumplimiento ineficaz e inefectivo.
- Actualmente, los organismos gubernamentales, son más observados por la ciudadanía, los órganos garantes y las organizaciones de la sociedad civil.
- En la actualidad, existe un mecanismo que permite proveer información solicitada por la ciudadanía, ya sea para su conocimiento o para realizar un análisis.
- Gracias a la transparencia y al acceso a la información, actualmente es imposible que una actividad gubernamental sea desconocida por los ciudadanos.

De lo anterior, podríamos deducir que con respecto a la eficiencia del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública, éste es considerado intermedio, puesto que, aun y cuando exista una Ley que establezca los deberes de los sujetos obligados hacia la apertura de información y órganos garantes del cumplimiento; resaltó el acontecimiento de que la información proporcionada y publicada, no es suficiente, completa y clara, esto como consecuencia de la falta de voluntad y miedo a la crítica por parte de los sujetos públicos, así como la falta de interés y exigibilidad de los ciudadanos, y a su

vez, por el desconocimiento y falta de capacitación de los ciudadanos para realizar las solicitudes de información y de los sujetos obligados para atenderlas.

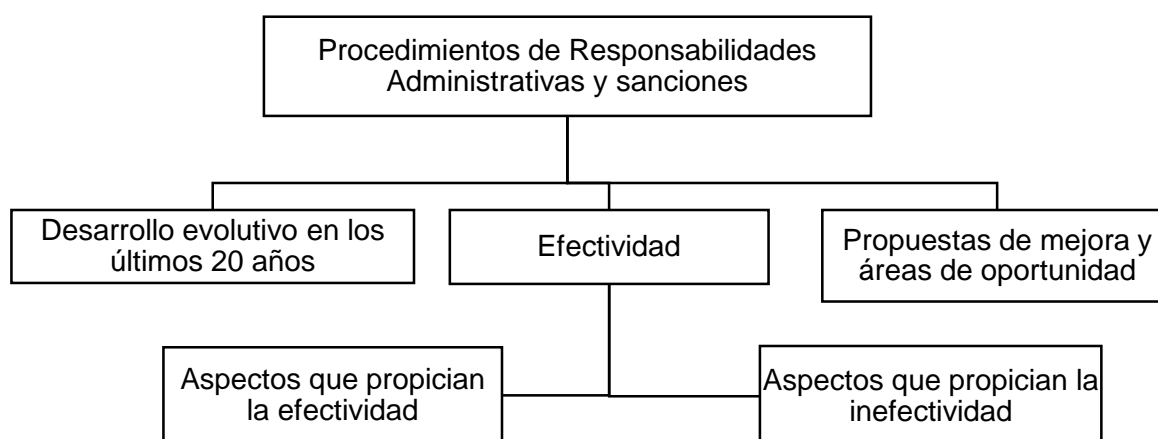
Por otro lado, con respecto a la efectividad que tiene la transparencia y el acceso a la información para el combate a la corrupción, se considera que si bien, se tienen las herramientas necesarias para su efectividad, puesto que la información está disponible, los medios existen, hay un órgano encargado de garantizar el cumplimiento; sin embargo, las mismas situaciones que afectan su eficiencia, perjudican su efectividad para la erradicación de este fenómeno, en especial, la falta de interés de los ciudadanos en solicitar información, y la falta de capacitación y conocimiento de los mismos para realizar las solicitudes de manera correcta y para analizarla en beneficio a la sociedad; situación que nos lleva a estudiar el último aspecto de la cualidad de la eficiencia y efectividad de la transparencia y acceso a la información; siendo esta, las propuestas o los factores que los participantes sugieren que son necesarios para cumplir cabalmente con lo que se requiere para una verdadera eficiencia y efectividad de la práctica de un gobierno abierto, las cuales se enlistan a continuación:

- La capacitación en temas de transparencia para los sujetos obligados es substancial, puesto que, en medida en que éstos se capaciten, tendrán mayores herramientas para el correcto cumplimiento de su deber, sobre si debe o no entregar cierta información.
- La capacitación y actualización constantemente a los sujetos obligados, para saber cómo contestar las solicitudes de información de manera eficiente y efectiva.
- Que las instituciones públicas tengan constantemente auto-transparencia.
- Hacer las funciones públicas correctamente y apegadas a la legalidad, para que la situación de abrir la información pública a los ciudadanos, no represente ningún tipo de obstáculo.
- Contratación de servidores públicos con un alto nivel estándar de especialización y/o preparación.

- Un cambio de cultura en la sociedad, que genere mayor interés en conocer el quehacer gubernamental.

El tercer medio o herramienta para mitigar y erradicar la comisión de hechos de corrupción, frecuentemente mencionado por los participantes, fue la rendición de cuentas, sobre la cual, se segregaron dos subcategorías relevantes, siendo estas, los procedimientos de responsabilidades administrativas y la fiscalización, mismas que a su vez, destacaron diversos aspectos cualitativos a analizar; y en ese sentido, comenzaremos por estudiar los datos cualitativos obtenidos sobre los procedimientos de responsabilidades administrativas, mismos que se exponen en el diagrama siguiente:

Diagrama 1.4.2.



En el diagrama 1.4.2., podemos apreciar que las cualidades resaltadas fueron: el desarrollo evolutivo que tuvieron los procedimientos de responsabilidades administrativas en los últimos 20 años; la efectividad que estos tienen con respecto a la mitigación del fenómeno de corrupción; y las propuestas o factores que los participantes consideran necesarios para mejorar ésta actividad.

Por lo tanto, en este orden de ideas, podemos señalar que de acuerdo a la experiencia de los participantes, los procedimientos de responsabilidades administrativas, son en realidad una actividad relativamente nueva, misma que durante los últimos 20 años, ha ido evolucionado a la par con las funciones públicas;

de hecho, uno de los participantes expuso que a lo largo de su experiencia profesional en la materia de responsabilidades administrativas, le tocó visualizar la conversión de las Direcciones de contraloría y disciplina administrativa, en Órganos internos de control, a los cuales se les otorgó facultades para investigar, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, atribuciones que anteriormente no tenían las áreas que conocían sobre las responsabilidades o disciplinas administrativas; lo anterior, como consecuencia de la necesidad que tuvo el Estado de crear un sistema de responsabilidades administrativas que disciplinara a los servidores públicos; por lo cual se reformó la legislación en materia de responsabilidades administrativas, dividiendo el procedimiento en tres áreas: investigación, substanciación y resolución.

Al respecto, los participantes, afirmaron que, un gran avance en esta materia, fue la expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mismas que tuvieron como beneficio, la imputación del deber de las Entidades federativas a expedir una Ley local en materia de responsabilidades administrativas, las cuales deberán estar alineadas con la Ley General, esto como consecuencia de las deficiencias legales que contenían sus Leyes locales en la materia, lo cual afectaba la efectividad y eficiencia de los procedimientos administrativos; asimismo, recalcaron que los nuevos procesos de responsabilidades administrativas han afectado de manera positiva en el combate a la corrupción; toda vez que con la nueva Ley General, se otorgaron atribuciones y facultades a las áreas de investigaciones, para con ello integrar y reforzar los expedientes y los informes de presunta responsabilidad administrativa, lo que propicia también, un proceso de responsabilidades administrativas fortalecido en legalidad, es por ello que los participantes consideran, que gracias a las reformas constitucionales y la expedición de las referidas Leyes Generales, se logró visualizar los procedimientos de responsabilidades administrativas desde la perspectiva del derecho procesal.

Por otro lado, de acuerdo a la efectividad que tienen las responsabilidades Administrativa, con respecto al combate a la corrupción, los participantes declararon

que, elementos como la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción y la homologación de las Leyes de Responsabilidades Administrativas, propició un avance efectivo en la materia; ya que gracias a esas reformas legales, se atendieron diversas deficiencias en las áreas de investigación, las cuales eran necesarias de atender, puesto que, una correcta investigación de conductas, donde se especifique una adecuada calificación de las infracciones, así como de la gravedad de las mismas, conlleva a un eficiente procedimiento de responsabilidades, a través de un debido proceso, en el que se fundamentan y motivan las actuaciones de las autoridades competentes, lo que trae como consecuencia un eficiente proceso de substanciación, lo que refuerza y amplía las posibilidades de poder imponer una sanción cuando así lo amerite.

Asimismo, los colaboradores indicaron que la imposición de sanciones, es el resultado de la comprobación de la comisión de faltas administrativas, mismas que sirven para desalentar la comisión de hechos de corrupción, es por ello que se consideran como medios de prevención y corrección de los mismos, ya que muestran, que aquel que se aparte de sus deberes será castigado; es por eso, que las sanciones como resultados de los procedimientos administrativos, suprimen las actuaciones incompatibles con el deber ser de la actividad y función pública; no obstante, los participantes hicieron hincapié en diferentes manifestaciones, que la situación de que en ocasiones los ciudadanos se encuentren insatisfechos con los resultados de los procesos administrativos y penales, los cuales están soportados con elementos de prueba sólidos, acusatorios o no, más el valor agregado de que la autoridad facultada para sancionar debe respetar los derechos humanos, no significa que los procedimientos son inefectivos para el combate a la corrupción.

Por otra parte, con respecto a las situaciones que infieren en la inefectividad de los procedimientos de responsabilidades administrativas, los colaboradores entrevistados, coligieron que, cualidades como la falta de integración inadecuada de expedientes, la falta de elementos de legalidad en los procesos de investigación y substanciación, propician que los procedimientos concluyan por falta de legalidad y elementos de validez, y no con una resolución en la cual se imponga una sanción;

de igual forma, uno de los participantes, mencionó que solamente el 2 y 3 por ciento de los procedimientos de responsabilidades administrativas concluye con la imputación de una sanción; además advirtió que en realidad, existen muchos factores que propician que la mayoría de los actos de corrupción no sean castigados, o en caso contrario, se sancione a servidores públicos no responsables.

Entre los factores más importantes, se encuentran, la falta de un esquema normativo sólido, así como la ausencia de voluntad política, misma que en la mayoría de las ocasiones, suele ser acompañada de la falta de ética pública y reconocimiento del deber de hacer buenas investigaciones, objetivas, exhaustivas y apegadas a la verdad material, por parte de los sujetos facultados para hacerlo, puesto que, existen casos en los que los sujetos facultados de realizar los procedimientos de responsabilidades, realizan sus actuaciones favoreciendo intereses personales o políticos.

No sancionar a los responsables de faltas administrativas, también es propiciada en gran medida, por la falta de capacitación y profesionalización de los sujetos que integran los órganos internos y externos de control, los cuales son los encargados de las áreas de investigación, de hecho, en diversos municipios, ni siquiera tienen integrado sus órganos internos de control; además, la falta de conocimiento de los sujetos facultados para desarrollar los procedimientos administrativos, sobre cómo substanciar un procedimiento de responsabilidades administrativas, conlleva indudablemente a que las faltas administrativas y los delitos de corrupción no sean sancionados; teniendo como resultado general, sobre estas manifestaciones, una ineffectividad de la actividad de los procedimientos de responsabilidades administrativas para el combate a la corrupción; por lo que, los factores y propuestas de mejora o áreas de oportunidad para evitar la ineffectividad de dichos procedimientos, los participantes, señalaron las necesidades siguientes:

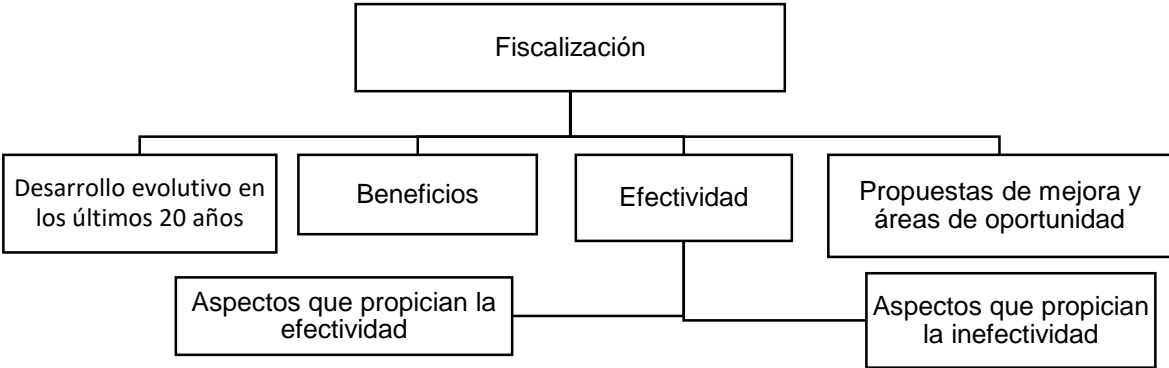
- Contar con una estructura normativa sólida.
- Mejorar los sistemas normativos.

- Un alto respeto a la legalidad, al debido proceso y a los derechos humanos, en los procesos para el combate a la corrupción y a la impunidad, por parte de las autoridades facultadas para ello.
- Revisar y analizar los actuales modelos normativos que se tienen para el combate a la corrupción.
- Capacitar a las autoridades facultadas de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, de tal manera que conozcan a fondo los procesos.
- Mayor voluntad política, reforzando la democracia.
- Capacitar al personal que elabora los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa, derivados de los resultados de las auditorías, para evitar deficiencias en los procedimientos de responsabilidades.
- Perfeccionar los procesos de investigación y reforzar los expedientes.
- Reforzar los procedimientos de auditoría, con respecto a la motivación y fundamentación de los casos en los que se hayan detectado irregularidades, para evitar con ello la improcedencia de los procedimientos de responsabilidades.
- Capacitar a los servidores públicos encargados de realizar auditorías, así como los de las áreas de investigación en materia de responsabilidades.
- Establecer mayores vínculos de comunicación entre las áreas de auditoría e investigaciones y las de substanciación y resolución de responsabilidades administrativas.
- Incentivar la voluntad de las autoridades encargadas de las tareas de auditoría, investigaciones y procedimientos de responsabilidades administrativas.
- Perfeccionar la normativa que regula y determina las funciones, atribuciones y responsabilidades de cada una de las áreas y cargos públicos.

La segunda subcategoría de la rendición de cuentas, es la fiscalización, sobre la cual, se desprendieron diversas cualidades como: el desarrollo evolutivo que ha

tenido en los últimos 20 años; los beneficios que otorga las actividades de fiscalización; la efectividad que tiene la misma para el combate a la corrupción; y las propuestas de mejora o áreas de oportunidad a atacar para garantizar una actividad de fiscalización efectiva para la mitigación del fenómeno de la corrupción; misma que se desglosa de manera analítica en el diagrama siguiente:

Diagrama 1.4.3.



De conformidad a lo referido por los participantes, en comparación con la realidad que se vivía hace 20 años atrás, en la actualidad, la ciudadanía logró tener conocimiento de qué es y para qué sirve la fiscalización; asimismo, durante su desarrollo evolutivo, se logró mejorar y avanzar en diversos aspectos, tales como, la situación de que las auditorías pasaron de ser manuales a la utilización de tecnología, lo que permitió abarcar una muestra mayor a la hora de revisar; la expedición de reformas legislativas, mismas que asignaron mayores atribuciones a los órganos de fiscalización e investigación, lo que ayudó a que los procesos de auditoría tuvieran mayor legalidad, obteniendo mejores resultados; de igual forma, se estableció un Sistema Nacional de Fiscalización, lo que conllevó a una mejor coordinación entre los órganos fiscalizadores y los diferentes organismos e instituciones encargados de mitigar la corrupción; asimismo, un avance relevante señalado por los participantes, fueron las reformas anticorrupción de 2015, mismas que provocaron cambios en las Leyes de Contabilidad Gubernamental; Responsabilidades Administrativas; y en la de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria, con la finalidad de mejorar los procesos de la fiscalización, logrando una mayor efectividad en esa actividad gubernamental para erradicar los hechos de corrupción; por otro lado, las reformas legislativas en materia de fiscalización, tuvieron como beneficio, la situación de no dar lugar al incumplimiento de la entrega de la información solicitada por los auditores, lo que propició un avance y mejoría con respecto al impacto de los resultados; a su vez, los participantes refirieron en diversas ocasiones que; un avance relacionado con la fiscalización y la transparencia, es que los resultados de las auditorías ya son información pública, mismas que se pueden acceder desde los portales de transparencia de los órganos de fiscalización superior, tanto federal como del ámbito local; y como resultado de todo lo anterior, es que se comienza a visualizar las acciones de implementación de los mandatos establecidos en las reformas de fiscalización.

En referencia a los beneficios que la fiscalización propicia para el combate a la corrupción, los colaboradores entrevistados, destacaron los siguientes como los más apremiantes; el primero de ellos es que la fiscalización, permite que los organismos públicos se midan y autoevalúen, para conocer si ejercen sus funciones de manera correcta; asimismo, ayuda a localizar áreas de oportunidad para el mejoramiento del servicio público, y por último, permite comprobar si la información publicada por los organismos públicos en sus portales de transparencia o la presentada en sus informes de actividades anualmente, es certera y veraz.

Ahora bien, con respecto a si la actividad de fiscalización es efectiva o no para la mitigación de corrupción, los participantes realizaron diversas declaraciones, donde exponen sus puntos de vista; en primer lugar exhibiremos los aspectos por los cuales se atribuye que la fiscalización es efectiva: Actualmente, los procesos, procedimientos y mecanismos utilizados en la fiscalización están dotados de legalidad, lo que propicia resultados sólidos; durante los procesos de auditorías, se comprueba el gasto público, desde la validez de las facturas a través de los CFDI, la evidencia de la compra de los bienes o de la prestación del servicio de acuerdo a los términos y condiciones establecidos en los convenios de los programas etiquetados en el presupuesto de egresos, así como la utilidad de los mismos para

cumplir con los objetivos planteados; además, en las auditorías, se revisa y analiza los indicadores de cumplimiento efectivo y eficiente de la función pública, para comprobar si su desempeño está cumpliendo con los fines y objetivos establecidos, en apego a la normativa específica respectiva.

Por otra parte los participantes, indicaron que, la existencia del Sistema Nacional de Fiscalización, es sumamente importante para la efectividad de la fiscalización, toda vez que se encarga de coordinar qué recursos, a qué organismos públicos y qué organismos fiscalizadores van a realizar las auditorías, esto con el propósito de eficientar la operatividad de la fiscalización y revistar duplicidad de revisiones; aprovechando de manera efectiva los recursos disponibles para la operatividad de la misma.

En ese mismo orden de ideas, apuntaron que, con las nuevas reformas anticorrupción del 2015, se agregaron atribuciones necesarias a los órganos de fiscalización, para detectar y determinar hechos de corrupción complejos, con resultados perfectamente motivadas y fundamentados, para poder sancionar; por lo que se considera que las auditorías son efectivas para la corrección de conductas corruptivas, puesto que las detecta y en su caso, aporta el expediente necesario para un proceso e investigación que a su vez, traerá como consecuencia una sanción; por otra parte, es efectiva para la prevención de actos de corrupción, puesto que, en la mayoría de los casos, el solo conocimiento por parte de los servidores públicos, de que serán revisados, inhibe que se comenten actos de corrupción, es decir, la actividad de fiscalización, tiene un efecto disuasorio, ya que, desalienta y desmotiva a que se desarrollen hechos de corrupción, puesto que la mayoría de los servidores públicos tienen temor de ser auditados y descubiertos; situación que sin lugar a dudas, propicia una efectividad para el combate a la corrupción; no obstante, uno de los participantes manifestó que, la efectividad de los resultados de las auditorías para mitigar la corrupción, dependerá en gran medida, de la importancia, valor y presión que la sociedad le preste a los mismos; y a decir verdad, no pudimos estar en mayor acuerdo.

Ahora bien, desde otra perspectiva, con respecto a los aspectos que propician que la actividad de fiscalización, no sea efectiva para la erradicación del fenómeno de corrupción, advirtieron que, los hechos de corrupción con mayor impacto, son difíciles de localizar a través de auditorías, a razón de que, la mayoría de los resultados de las auditorías, reflejan falta de controles internos en las actuaciones de los organismos públicos, y no como tal, hechos de corrupción; es por eso que hicieron referencia sobre que, las auditorías son efectivas para localizar áreas de oportunidad referentes a los controles internos y archivísticos, pero con respecto a localizar hechos de corrupción, no son tan efectivas.

A demás de lo anterior, señalaron que un factor relativamente importante, que impacta negativamente la efectividad de la actividad de fiscalización, es la falta de autonomía organizacional y presupuestal que las Auditorías Superiores tienen con respecto a su dependencia con el Poder Legislativo, escenario que conlleva a situaciones como, dirigir auditorías especializadas únicamente a sujetos específicos, por motivos de intereses personales o políticos; tener limitaciones para solicitar información adicional a la permitida, lo que a su vez conlleva que no se localicen delitos de corrupción complejos; que los resultados de las auditorías sean utilizados para fines políticos y de intereses personales; y la falta de infraestructura y de recursos humanos, financieros y tecnológicos suficientes; todas esas situaciones, propician una actividad de fiscalización inefectiva para el combate a la corrupción; es más, en ocasiones hasta podría propiciar actos de corrupción dentro de las actividades de fiscalización; estas situaciones son resultado de la falta de autonomía de los órganos de fiscalización superior.

Otros aspectos, mencionados por los participantes que conllevan a una fiscalización, en este caso ineficaz, con respecto a cumplir los estándares de establecidos de una auditoría y revisión eficaz, fueron entre otros, la falta de capacitación y profesionalización de quienes desempeñan la función de fiscalización; tener un avance lento en los resultados efectivos; utilizar procedimientos de auditoría uniformes y estándares, cuando las diferentes áreas de gobierno no lo son; la falta de inmediatez en la presentación de los resultados de

auditorías; y falta de preparación educativa acerca de la actividad pública, a los servidores públicos involucrados en las tareas de fiscalización.

De igual forma, otros aspectos que propician una ineffectividad con respecto a la actividad de fiscalización, pero que en este caso, es responsabilidad de la sociedad, son los referentes al poco interés ciudadano en los resultados de auditorías, toda vez que, cada que se descubren actos de corrupción a través de resultados de auditoría, estos solo generan escándalos mediáticos y momentáneos que no conllevan a una consecuencia de exigibilidad de rendición de cuentas o la imputación de una sanción, por parte de los ciudadanos; es decir, de nada sirve la actividad de fiscalización, si al final no se verán reflejadas las consecuencias de los resultados negativos localizados a través de las mismas, aunado a la falta de interés de la sociedad para actuar en respuesta a la impunidad.

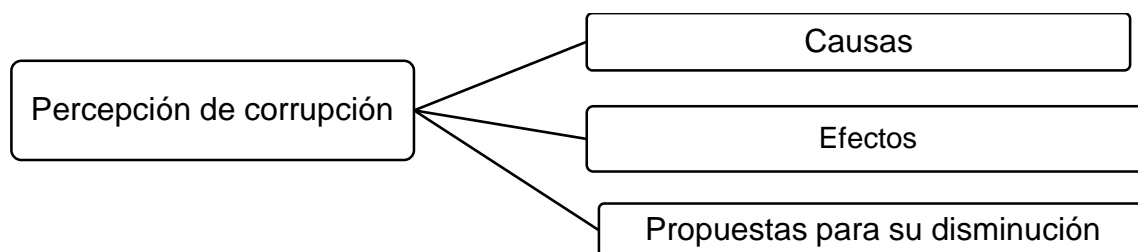
De lo anteriormente analizado con respecto a la eficiencia y efectividad de la fiscalización para el combate a la corrupción, podemos deducir, que el desarrollo evolutivo que ha tenido ha sido bueno y aceptable, que se tienen herramientas necesarias para lograr resultados efectivos, sin embargo, situaciones como la falta de autonomía de los órganos de fiscalización superior y la falta de profesionalización y capacitación de los agentes públicos que desempeñan las funciones de fiscalización, propician que la actividad de fiscalización no sea tan efectiva para la mitigación y erradicación de hechos de corrupción. Ahora bien, en relación a las propuestas de mejora o áreas de oportunidad a atender, los participantes, refirieron las siguientes:

- Una reforma constitucional, en la que se otorgue a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las Auditorías Superiores locales, una autonomía constitucional plena, la cual no tenga dependencia alguna sobre ninguno de los tres poderes de la unión.
- Los procesos de fiscalización deben estar en constante actualización y avance a la par de la evolución de la operatividad de la función pública y las tecnologías.

- Es necesario actualizar las auditorías tradicionales, establecer nuevos procesos, etapas y mecanismos de auditoría.
- Es esencial, crear sistemas que propicien el incremento del interés ciudadano en los resultados de las auditorías, así como en la exigencia de rendición de cuentas.
- Una reforma educativa, en la que se establezcan planes educativos y carreras universitarias que se enfoquen en preparar a los profesionales para trabajar en el sector público, y no solo en el sector privado.

Continuando con nuestro análisis sobre las cualidades de los subgrupos generales surgidos en el diagrama general, corresponde el estudio en esta ocasión, a la cualidad de la percepción de corrupción, sobre la cual, surgieron datos descriptivos como, las causas que generan percepción de corrupción, los efectos e impactos que conllevan y las propuestas y factores que propiciarían su disminución, cualificaciones que se pueden visualizar de manera analítica en el diagrama siguiente:

Diagrama 1.5.



El diagrama anterior, nos muestra las cualidades que surgieron sobre el fenómeno de percepción de corrupción, el cual mide el índice de apreciación o de la idea que las personas de una sociedad, tienen con respecto a la frecuencia e impacto que tiene la presencia de hechos de corrupción en una sociedad determinada, es decir, los índices de corrupción miden el nivel de corrupción que los ciudadanos perciben en su entorno.

En el apartado 1.2. del presente capítulo, denominado Estudios empíricos de la percepción de corrupción y de la eficiencia de los medios empleados para el combate a la corrupción en México; se hizo referencia sobre los estudios cuantitativos que la organización de Transparencia Internacional realizó sobre la percepción de corrupción que tienen los ciudadanos mexicanos con respecto a la comisión de hechos de corrupción en el país; donde México obtuvo un indicador en el año 2021, que lo colocó en el número 124 de 180 países estudiados –donde el número 1 es el que tiene mayor transparencia y nula percepción de corrupción-, dicho indicador mantiene a México en un rango de calificación de 31 de 100, donde la calificación 100 significa total transparencia y nula percepción de corrupción; asimismo, los resultados reflejaron que el 34% de los usuarios de servicios públicos, pagaron un soborno durante el año 2019.

En ese sentido, nos cuestionamos ¿Cuáles son los factores que causan una percepción de corrupción alta? ¿Qué efectos conlleva que exista una percepción de corrupción alta en el país? y ¿Cuáles serían las acciones a implementar para disminuir la percepción de corrupción en México? Es por ello que, dentro de las preguntas directrices de las entrevistas realizadas, se planteó a los participantes, diversos cuestionamientos, para conocer en este caso la opinión de expertos en temas enfocados al combate a la corrupción, de lo cual surgió lo que expresaremos a continuación.

Los motivos o factores que los participantes expresaron que ellos consideran son las causas que propician niveles altos de percepción de corrupción, son entre otros, la creencia por parte de los ciudadanos, de que todas las personas que llegan a un cargo público, tienen un interés personal de beneficiarse que predomina sobre el interés de servir a la sociedad; la falta de modelos de organización interna, económica y gubernamental con mejores estándares de desarrollo, aunado a ellos la evidente ausencia de mejores accesos o acceso ilimitados a servicios públicos como la educación, la seguridad y el desarrollo económico; de igual forma, un factor recurrente entre las participaciones fue, el desarrollo económico, social, de infraestructura y acceso a servicios decadente que impera en nuestro país, así como

el tema del modelo de distribución de riqueza establecido en México, el cual se encuentra estrechamente relacionado con la marcada disparidad en el estatus social de la sociedad mexicana y el trato desigual por las instituciones públicas de los gobiernos; por otro lado, manifestaron a su vez, que la cultura y comportamiento por parte de las autoridades y de la sociedad en general, sobre el incumplimiento constante de las normas jurídicas y sociales establecidas, al igual que la falta de cultura, ética y valores en la sociedad mexicana coadyuva a una percepción de corrupción.

Otros factores y causas referidas por los participantes fueron sin duda alguna, los escándalos de corrupción que generan una imagen que deteriora la confianza en las instituciones, aunado al conocimiento que los ciudadanos tienen sobre la comisión de hechos de corrupción como el soborno por parte de las autoridades que se encuentran en la atención al público, así como en los agentes de tránsito y policiacos, sin dejar de lado, la situación de que la ciudadanía no ve reflejado en sanciones, el trabajo de los organismos vinculados con la lucha contra la corrupción.

Igualmente, los participante declararon que el desarrollo histórico de un Estado, sus realidades y procesos evolutivos políticos, sociológicos, de civilización e urbanización, marcan una diferencia entre los Estados mejor calificados, con los no tan favorecidos con estos índices, por lo que en el caso de México, el oscurantismo en el que se mantuvo por mucho tiempo, más la implementación de sistemas establecidos por novedad y no por convicción, ha afectado de manera significativa la percepción de corrupción en el país; no obstante, no debemos dejar de lado que el tipo de cultura y educación que existe en la sociedad mexicana y la baja participación de la sociedad en los temas de transparencia y del ejercicio de los recursos públicos; aporta a que todos construyamos una mala imagen de los servicios públicos; situación que a su vez, no mejora por la falta de presupuesto para implementar programas que evalúen y eduquen a los servidores públicos y a la ciudadanía en temas de ética y valores públicos.

Con relación a los efectos o al impacto que la percepción de corrupción genera, son entre lo más relevantes, una mala calificación al país a nivel internacional, donde se califica a México como el país de la simulación y la corrupción, lo que a su vez propicia elevación de intereses por parte de instituciones financieras internacionales, poco interés por parte de empresas extranjeras en invertir en el país, así como un crecimiento económico lento, es decir, mayores índices de pobreza, conllevando a una desconfianza en las instituciones públicas y una cultura de incumplimiento a las normativas jurídicas y sociales, dicho de otra manera, la percepción de corrupción genera más percepción de corrupción, es por eso que uno de los participantes acertadamente expresó que la corrupción es un círculo vicioso difícil de interrumpir, más no imposible.

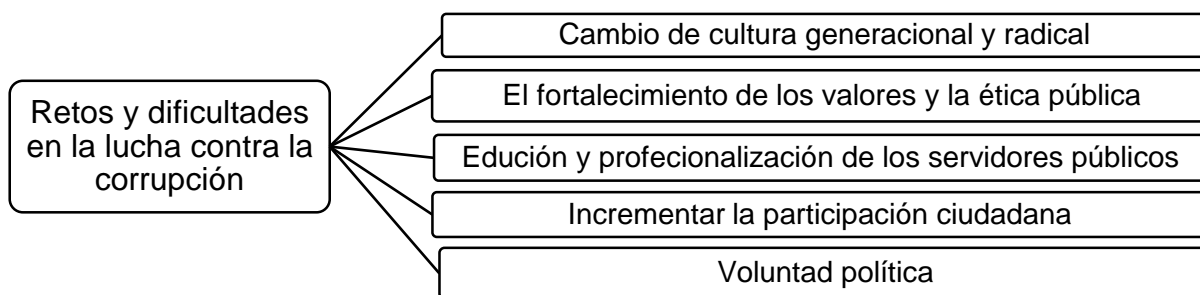
Y con respecto a esta última declaración, las propuestas de mejora o las áreas de oportunidad que los participantes consideran necesarias de atender para romper y mitigar la percepción de corrupción, son las que se puntualizan a continuación:

- Reforzar la educación y preparación de los servidores públicos y de la sociedad en general en temas de ética pública y valores.
- Un cambio de cultura radical en la sociedad mexicana, creando un cambio generacional, empezando con los niños de la actualidad, donde los resultados se podrían visualizar en 20 años más.
- El establecimiento de programas y sistemas para evitar y mitigar el soborno y la corrupción de ventanilla al público en las instituciones gubernamentales, modificando sus procesos de atención así como propiciar la implementación de la digitalización de los trámites gubernamentales.
- La creación de políticas públicas y programas, que estén enfocados en evaluar constantemente el desempeño de los servidores públicos.
- La implementación de programas gubernamentales, que estén enfocados en integrar organismos públicos, con personal capacitados y profesionalizados en las diferentes competencias de la función pública.

- Implementación de cursos en los que se capacite constantemente a los ciudadanos y a los servidores públicos, en materia de transparencia y acceso a la información.
- Informar y comunicar de manera efectiva y constante a la ciudadanía, sobre las actividades de prevención de actos de corrupción que realizan los órganos de control internos y externos, y cómo el trabajo de los mismos, impacta de manera efectiva y positiva para disminuir el número de sanciones o de escándalos por hechos de corrupción, sin que eso signifique, que la baja recurrencia de imputación de sanciones, sea sinónimo de la falta de intervención de los organismos encargados al combate a la corrupción.

Por último, examinaremos el sexto subgrupo de cualidades derivado del estudio realizado sobre las entrevistas efectuadas, siendo este mismo, los retos y las dificultades que se necesitan afrontar para conseguir una efectiva mitigación y erradicación del fenómeno de corrupción, señalados de manera general en el diagrama que se visualiza a continuación:

Diagrama 1.6



Uno de los retos más difíciles de enfrentar en el combate a la corrupción es sin duda, lograr un cambio de cultura generacional radical, en donde se deje atrás las prácticas de crítica y poca acción, donde se exige, pero no se aporta nada a cambio, donde los distractores son más importantes que la atención de temas que necesitan la participación ciudadana en pro del mejoramiento de los servicios públicos otorgados por el gobierno; un cambio generacional donde prevalezca el inconformismo, los valores, la ética y la educación sobre todo, así como, una activa

responsabilidad de los ciudadanos en el cumplimiento efectivo de las normas establecidas, donde exista a su vez activismo e interés por parte de la ciudadanía para efectuar cambios radicales.

Lograr un cambio generacional, requiere acciones en el presente, a través de reformas en materia educativa, en las cuales se implementen programas educativos reforzados en valores y ética; crear programas sociales donde se instruye e ilustra a los padres como educar con valores y ética a la niñez actual, empezando por el ejemplo del buen comportamiento de los padres, puesto que los niños y jóvenes de hoy, serán en un futuro ciudadanos activos y servidores públicos proactivos; es por ello que los participantes manifestaron que un cambio generacional empieza en el presente, para visualizar cambios dentro de 20 años a futuro. El reto de cambio generacional, es directamente proporcional a la importancia de lidiar con la dificultad de fortalecer los valores y ética, y se menciona el verbo lidiar, porque no es una tarea fácil, aunque así lo parezca, toda vez que, tal como lo expresaron los participantes, existe actualmente una cultura muy arraigada que propicia, que desde diversos enfoques se desarrolle la comisión de actos y hechos que podrían ser calificados como corrupción, mismos que ante la presencia de sistemas fortalecidos de valores y ética, no da lugar al desarrollo de los mismos; es por ello la importancia de una fuerte campaña de educación y fortalecimiento de principios, valores y ética, tanto de los ciudadanos, como por parte de los servidores públicos.

Un reto que no se considera tan complicado como un cambio generacional, es lograr, que los cargos públicos sean ocupados por profesionales especializados y capacitados para cada una de las áreas a desempeñar, ocupar los espacios laborales públicos con profesionales que cuenten con el perfil indicado para los mismos es de suma importancia, puesto que eso mitigaría en gran medida la comisión de faltas administrativas por falta de conocimiento, capacitación, actualización en las tareas a realizar; así mismo, considerar con alto rigor de importancia que el perfil de los servidores públicos, además de cumplir con la profesionalización, conocimientos y capacitación, tengan un alto estándar de valores y ética, lo cual propiciaría que

aunado a la mitigación de faltas de corrupción, se disminuya la probabilidad de la comisión de hechos de corrupción.

Otro reto estimado relevante para el combate a la corrupción, es incrementar la participación ciudadana, a través de diversas campañas públicas, combinadas con una efectiva comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, en la cual se logró informar y transmitir la importancia que genera una participación ciudadana en el quehacer gubernamental, donde la ciudadanía visualice los beneficios sociales que se logran a través de estas prácticas; es necesario vencer la creencia que se tiene, de que la participación ciudadana no tiene valor agregado.

Por último, el reto y dificultad más grande que se tiene, es vencer la falta de voluntad política y social, puesto que, sin voluntades ningún reto o propuesta de mejora se podrá lograr; sin voluntad para generar cambios culturales, de ética y valores, el fenómeno de corrupción seguirá el mismo curso que ha tenido durante años; romper el círculo vicioso de la corrupción no ha sido una tarea fácil, sin embargo, no es imposible, solo falta voluntades.

III. CONSIDERACIONES FINALES DEL ESTUDIO DE CAMPO

Medir el fenómeno de corrupción de un Estado, basándose en los índices de percepción generalizada de su sociedad, podría propiciar un inefectivo combate del mismo, puesto que, las características por las cuales los ciudadanos basan su opinión, abarcan solo una pequeña parte de lo que en realidad representa éste fenómeno, propiciando que en realidad, éste se presente a menor o mayor escala que los resultados arrojados en ese tipo de estudios.

La transparencia y el acceso a la información pública, es una herramienta efectiva para combatir el obscurantismo gubernamental y con ello mitigar los hechos de corrupción, siempre y cuando se cumplan tres importantes condiciones; la primera, una alta participación e interés por parte de los ciudadanos en informarse y conocer el quehacer gubernamental; la segunda, que tanto los solicitantes como los sujetos obligados, se encuentren capacitados sobre cómo pedir y cómo brindar

de manera eficiente la información solicitada; y la tercera, que los análisis realizados sobre la información solicitada, sean siempre en beneficio a mejorar las prácticas gubernamentales.

Por lo que respecta a la fiscalización superior, se concluyó que es efectiva en mayor medida, para detectar faltas administrativas propiciadas por deficiencias en los controles internos de los organismos auditados; y en menor medida, para detectar delitos de corrupción, toda vez que éstos últimos tienen un desarrollo sofisticado, los cuales son difícil de detectar a través de los procesos de las auditorías tradicionales que actualmente se siguen implementando; no obstante, son efectivas con respecto al efecto persuasorio que causan en los presuntos responsables, por el temor que genera el ser descubiertos.

Asimismo, se detectó que los factores más relevantes, que propician la ineffectividad de la fiscalización son la falta de autonomía de los órganos de fiscalización superior con respecto al Poder Legislativo, toda vez que, en sus procesos intervienen intereses partidistas y sus resultados son politizados; la falta de atribuciones de los órganos de fiscalización superior para realizar auditorías y revisiones más profundas y especializadas que conlleven a lograr la detección de delitos y hechos de corrupción; la falta de profesionalización y especialidad de los sujetos involucrados en las tareas de auditoría, así como la poca capacitación y actualización de los mismos con respecto a las nuevas tecnologías y procedimientos de auditorías especializadas; y por último, el desinterés ciudadano con respecto a conocer los resultados de las auditorías y la exigibilidad de rendición de cuentas sobre los mismos.

Por otra parte, con lo que respecta las acciones correctivas utilizadas en el combate a la corrupción, se obtuvieron datos que revelaron que la investigación, persecución y sanción de faltas administrativas y delitos de corrupción, son efectivas para mitigar el fenómeno de corrupción, toda vez que sirven como medida preventiva y correctiva, ya que por una parte emite un mensaje claro sobre las consecuencias y efectos negativos para todo aquel que decida apartarse de sus

deberes y de su ética pública; y por otra, a través de la imputación de sanciones administrativas, económicas y privativas de libertad, se ésta exigiendo la reparación del daño causado, es decir, se hace efectiva la rendición de cuentas.

Por último, se consideró que la participación ciudadana, en las actividades públicas, como lo son las contralorías sociales, los comités de participación ciudadana, realizar solicitudes de información o participar en las actividades de testigos sociales; es sin duda alguna, un elemento esencial para erradicar contundentemente el fenómeno de corrupción, puesto que, a mayor interés, involucramiento y participación activa y proactiva de la ciudadanía en las prácticas gubernamentales y en la exigencia del cumplimiento eficiente y efectivo de las mismas, menores serán las oportunidades que tendrán los corruptores para la comisión de hechos de corrupción.

De lo anterior, se cree necesario incrementar las actividades de incentivación de la participación ciudadana, por lo que se propone, la implementación de un programa social, en el que se asigne un presupuesto para la formación de grupos especializados, que busquen conectar un vínculo efectivo de comunicación entre el gobierno y la sociedad. Y un área de oportunidad al respecto, es la utilización de redes sociales, ya que es la vía de comunicación primordial en la actualidad, donde podrían dividir los proyectos de alcance, por rangos de edad, por ejemplo, de 15 a 25 años, de 25 a 40, y de 45 años en adelante, donde de manera clara y atractiva comiencen a despertar el interés de la sociedad en participar activamente en las actividades gubernamentales.

De igual forma, se estima necesario adicionar dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículos en los que se establezca como un deber y obligación de las áreas responsables de la contratación de servidores públicos, de cualquiera de las diferentes áreas del gobierno, que dentro de los procesos de contratación se considere como requisito indispensable, no solo contar con documentos que acrediten el nivel de preparación profesional de los aspirantes a un cargo público, sino también, el perfil profesional de los mismos este acorde a

las actividades a desempeñar por ellos, así como la aprobación de evaluaciones que midan los valores y ética de los aspirantes.

Asimismo, es indispensable establecer como deber y obligación de los titulares de las entidades, dependencias y organismos públicos, la implementación de manera periódica, de programas de capacitación, especialización y actualización para ellos y sus subordinados, referentes a las actividades que desempeñan, y a su vez, sobre educación de ética y valores públicos; especificando claramente, las responsabilidades a las que se harían acreedores en caso de incumplimiento.

Por último y de conformidad a los resultados obtenidos en el estudio empírico, se reflexionó que es necesaria una reforma en materia educativa, en la que se priorice la implementación de programas educativos fortalecidos para educar a los niños y jóvenes, sobre los aspectos básicos de la actividad gubernamental y los beneficios de la participación ciudadana; así como encaminados a reforzar la ética y valores en los niños; lo que propiciaría comenzar a crear un cambio de cultura generacional, que ayudará a mitigar la corrupción.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La percepción de corrupción que tienen los ciudadanos mexicanos es alta, no obstante, la percepción de corrupción es susceptible de la manipulación del ambiente físico y social, por lo que, medir la corrupción de un país basándose únicamente en la percepción de los ciudadanos, podría conllevar un inadecuado combate a la corrupción, es por eso que a 7 años de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción en México, no se ha visualizado resultados efectivos en contra de la misma.

SEGUNDA: La transparencia y el acceso a la información pública, es una herramienta efectiva para combatir el obscurantismo gubernamental y con ello mitigar los hechos de corrupción, siempre y cuando se cumplan tres importantes condiciones; la primera, una alta participación e interés por parte de los ciudadanos en informarse y conocer el quehacer gubernamental; la segunda, que tanto los solicitantes como los sujetos obligados se encuentren capacitados sobre cómo pedir

y cómo brindar de manera eficiente la información solicitada; y la tercera, que los análisis realizados sobre la información solicitada, sean siempre en beneficio a mejorar las prácticas gubernamentales.

TERCERA: La participación ciudadana activa en México, se encuentra limitada a una mínima colaboración en proyectos de contraloría social, intervención en acciones de vigilancia y control del gasto público y en ocasiones en aportaciones de proyectos e iniciativas de Ley.

CUARTA: La rendición de cuentas horizontal en México, se encuentra frágil ante una fiscalización politizada por el poder y control que los Poderes Legislativo y Ejecutivo tienen sobre la ASF, lo anterior, a razón de la falta de autonomía presupuestaria y ante la falacia de una autonomía orgánica y de gestión otorgada por la propia Constitución.

QUINTA: Se considera necesario, la existencia un organismo que vigile, revise y evalúe el desempeño de la ASF, siempre y cuando dichas evaluaciones no agredan su independencia y autonomía como Órgano de Fiscalización Superior. Por lo que, la ASF debe mantenerse como una institución clave para la exigibilidad de la rendición de cuentas en nuestro país y no como una organización que simula una fiscalización y un combate a la corrupción.

SEXTA: Los factores más relevantes que propician la ineffectividad de la fiscalización son: El control partidista que ejerce el Poder Legislativo; la ausencia de atribuciones de la ASF para realizar auditorías profundas y especializadas; la falta de profesionalización y especialidad del personal auditor, así como la poca capacitación y actualización de los mismos, con respecto a las auditorías especializadas; y por último, el desinterés ciudadano con respecto a conocer los resultados de las auditorías y la exigibilidad de rendición de cuentas sobre los mismos.

SEPTIMA: Teóricamente, la sanción de faltas administrativas y delitos de corrupción, son efectivas para mitigar el fenómeno de corrupción, toda vez que sirven como medida preventiva y correctiva, ya que por una parte emite un mensaje

claro sobre las consecuencias y efectos negativos para todo aquel que decida apartarse de sus deberes y de su ética pública; y por otra, a través de la imputación de sanciones administrativas, económicas y privativas de libertad, ya que con ello se ésta exigiendo la reparación del daño causado, es decir, se hace efectiva la rendición de cuentas. No obstante, en la realidad, la imputación de sanciones se ve obstaculizada por la impunidad que continúa predominando en el país, propiciando la ineficiencia de la rendición de cuentas.

OCTAVA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en comparación con las constituciones de España y Chile, establece de manera amplia, clara y precisa, el ejercicio de la transparencia y el derecho de acceso a la información para toda persona, situación que no se presenta en España y Chile. Asimismo, de los tres Estados Internacionales estudiados, el sistema jurídico e institucional para garantizar el cumplimiento del acceso a la información de España, queda por debajo en comparación con los de México y Chile.

NOVENA: En el ejercicio de la fiscalización y rendición de cuentas, tanto México, como España y Chile, cuentan con un Órgano de Fiscalización Superior que tiene existencia jurídica con rango constitucional, regulados y reglamentados por una Ley ordinaria encargada de su organización y funcionamiento, los cuales desarrollan funciones de fiscalización y revisión de las cuentas públicas, revisión que una vez finalizada deberá ser plasmada en un Informe de auditoría o memorias de auditorías, con la finalidad de exigir cuentas sobre los resultados de las mismas; no obstante, se considera que la situación de que la República de Chile cuente con una rendición de cuentas más efectiva y eficaz que España y Chile, se debe a que su Órgano de Fiscalización Superior, es el más independiente y autónomo de los tres.

DÉCIMA: La participación ciudadana, en las actividades públicas, como lo son las contralorías sociales, los comités de participación ciudadana, realizar solicitudes de información o participar en las actividades de testigos sociales; es sin duda alguna, un elemento esencial para erradicar contundentemente el fenómeno de corrupción, puesto que, a mayor interés, involucramiento y participación activa y

proactiva de la ciudadanía en las prácticas gubernamentales y en la exigencia del cumplimiento eficiente y efectivo de las mismas, menores serán las oportunidades que tendrán los corruptores para la comisión de hechos de corrupción.

PROPUESTAS:

PRIMERA: Para lograr un combate a la corrupción más efectivo, es esencial que, dentro de los Planes Nacionales de Gobierno, no solo se le asigne una política pública o una estrategia, sino que debe ser uno de los ejes generales o principales de los mismos.

SEGUNDA: En aras de evitar que la impunidad obstaculice el combate a la corrupción, es primordial, contar con estrategias de gobierno encaminadas a la educación ética, cívica y de valores.

TERCERA: Para propiciar el incremento de denuncias por actos de corrupción, se propone reforzar la protección de denunciantes, así como publicar de manera trimestral, el registro actualizado de los servidores públicos sancionados tanto a nivel federal como local, y no solo por dependencia.

CUARTA: Es fundamental la creación de programas sociales encaminados a la incentivación, propaganda y capacitación de ciudadanos en temas de participación ciudadana, con la finalidad de sensibilizar a la ciudadanía sobre la

importancia que tiene su participación en temas de transparencia y rendición de cuentas.

QUINTA: Con la finalidad de minimizar el control que los Poderes Legislativo y Ejecutivo tienen sobre la ASF, se proponen: Cambiar el procedimiento para el nombramiento de su titular; que el organismo que vigile, revise y evalúe el desempeño y actuaciones los servidores públicos de la ASF, se encuentre desvinculado de los tres Poderes de la Unión; aumentar su autonomía de gestión con respecto a la planeación de su PAAF; y otorgarle autonomía presupuestaria.

SEXTA: Adicionar dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dos aspectos fundamentales: El primero de ellos, es el establecimiento de la obligación de las áreas responsables de la contratación de servidores públicos, que dentro de los procesos de contratación se considere como requisito indispensable para los aspirantes a un cargo público relacionado con actividades de transparencia y rendición de cuentas, además de la acreditación del nivel de preparación profesional, que el perfil profesional de los mismos este acorde a las actividades a desempeñar por ellos, así como la aprobación de evaluaciones que midan los valores y ética de los aspirantes; y segundo, establecer la obligación de los titulares de las entidades, dependencias y organismos públicos, la implementación de manera periódica, de programas de capacitación, especialización y actualización para ellos y sus subordinados, referentes a las actividades que desempeñan, y a su vez, sobre educación de ética y valores públicos; especificando claramente, las responsabilidades a las que se harían acreedores en caso de incumplimiento; tratando de mitigar con ello, actos de impunidad.

SEPTIMA: Es necesaria una reforma en materia educativa, en la que se priorice la implementación de programas educativos fortalecidos en dos aspectos esenciales; el primero de ellos, educar a los niños y jóvenes, sobre los aspectos básicos de la actividad gubernamental y los beneficios ciudadanos que conlleva una efectiva participación ciudadana; y el segundo, reforzar los programas de estudios

con materias de ética y valores; lo que propiciaría comenzar a crear un cambio de cultura generacional, que ayudará a mitigar la corrupción.

FUENTES CONSULTADAS

I. BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles, *Rendición de cuentas y control externo en España. Una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización político administrativa*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 2018.

AGUILERA DE HOMBRE, Fernando, “Rendición de cuentas transversal (transparencia y acceso a la información), su efectiva tutela jurisdiccional”, en Martí Capitanachi, Luz de Carmen (Coord.), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 2011.

BARTLETT DÍAZ, Manuel, “Perspectivas de la Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional autónomo”, en Ackerman, John M. y Astudillo, César (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ UNAM, 2009.

- CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael, "Federalismo fiscal transparencia y rendición de cuentas", en Camargo González, Ismael (Coord.), *Federalismo Fiscal Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Ed. Flores, 2015.
- CARBONELL, Miguel, "Corrupción judicial e impunidad: el caso de México", en Méndez-Silva, Ricardo, (Coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, Ed. IJ UNAM, 2010.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Y Mijangos Borja, María De La Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.
- CARDÓN, Rubén C., "Los Tribunales de Cuentas en el control de los gastos públicos", en Cardón, Rubén C., et. al., *Estudios sobre tribunales de cuentas y de control público*, España, Ed. Salta, 1996.
- CISNEROS LUJÁN, Angélica Ivonne, "La contraloría social y el acceso a la información pública en el ámbito municipal", en Martí Capitanachi, Luz de Carmen (Coord.), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 2011.
- DÍAZ SÁEN, Roberto, "Impunidad constitucional", en Esquivel, Gerardo, et. al., (Coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. IJ UNAM, t. II, 2017.
- DONDÉ MATUTE, Javier, "El concepto de impunidad: Leyes de amnistía y otras formas estudiadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en Elsner, Gisela, et. al., (coords.), *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, España, Ed. Konrad-Adenauer Stiftung, Fundación Konrad Adenauer. Oficina Madrid, Vol. 1, 2010.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge "Autonomía de la Auditoría Superior y de la PGR", en Ackerman, John M. y Astudillo, César (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ UNAM, 2009.
- FIGUEROA NERI, Aimée, "Reflexiones sobre la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades de fiscalización superior locales", en Ackerman, John M. y Astudillo, César (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ UNAM, 2009.

- GONZÁLEZ DE ARAGÓN, Arturo, "Fiscalización superior, corrupción e impunidad", en Esquivel, Gerardo, et. al., (Coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. IJ UNAM, t. II, 2017.
- GONZÁLEZ PINO, Miguel, "El Acceso a la Información Judicial en Chile", en Caballero Juárez, José Antonio, et. al., *El Acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, IJ UNAM, 2005.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación", en Ackerman, John M. y Astudillo, César (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ UNAM, 2009.
- MONZÓN ARRIBAS, Cándido, *Opinión pública, comunicación y política*, España, 2ª edición, Ed. Tecnos. 2006.
- MORALES ANTONIAZZI, Mariela, "Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción, institucionalidad democrática y derechos humanos", en Tablante, Carlos y Morales Antoniazzi, Mariela (Coords.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.
- MORRIS, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo veintiuno editores, 1991.
- OCHOA ROMERO, Roberto A., "Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución" en Salazar, Pedro, et. al., (Coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Ed. IJ UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 302, 2018.
- PIOVESAN, Flávia, et. al., "La corrupción y los derechos humanos en Brasil", en Tablante, Carlos y Morales Antoniazzi, Mariela (Coords.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.
- RIVAS TOVAR, Luis Arturo y Ocampo García De Alba, Blanca Leticia, *Estructuras de organización y, competencias de los órganos de fiscalización en países*

- desarrollados y su comparación con el caso de México*”, Universidad Empresa, Colombia, Ed. Facultad de Administración, núm. 11, v. 5, diciembre 2006.
- SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, *Lecciones de Derecho Financiero*, 10^a edición, Madrid, Ed. Universidad Complutense: Facultad de Derecho, 1993.
- SALAZAR, Pedro, et. al., (Coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Ed. IIJ de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 302, 2018.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior De La Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, IIJ UNAM, 2004.
- SUEIRAS PASCUAL, Manuel, “Aproximación al Tribunal de Cuentas: naturaleza, funciones, y organización interna, en Sala Sánchez, Pascual y Noval, Luis Martín, *El Tribunal de Cuentas. Fiscalización y Enjuiciamiento. Cuadernos de Derecho Judicial*, España, Ed. Consejo General del Poder Judicial, núm. 19, 2004.
- ULLOAAGUIRRE GONZÁLEZ, Pablo Armando, “La transparencia y las buenas prácticas ciudadanas. Un vehículo para la lucha contra la corrupción y un nuevo pacto entre el gobierno y la sociedad”, en Martí Capitanachi, Luz de Carmen (Coord.), *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 2001.
- VARGAS MELGAREJO, Luz María, “Sobre el concepto de percepción”, *Alteridades*, México, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, vol. 4, núm. 8.
- VÁSQUEZ, Luis Daniel, “Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía”, en Tablante, Carlos y Morales Antoniazzi, Mariela (Coords.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.
- VERDÚ, Lucas, “Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas”, en *El Tribunal de Cuentas en España*, España, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Vol. II, 1982.
- VILLASEÑOR GOYZUETA, Claudia Alejandra, *Proporcionalidad y límites de los derechos fundamentales. Teoría general y su reflejo en la jurisprudencia mexicana*, México, Ed. Porrúa, 2011.

ZENTENO TREJO, Blanca Yaquelín y Osorno Sánchez, Armando, Elementos para el diseño de investigaciones jurídicas. Una perspectiva multidimensional, Puebla, Ed. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2015.

II. HEMEROGRAFÍA

ABARCA MONTERO, Juan Guillermo, “¿Preparados para el E-government? Consideraciones en torno al procedimiento administrativo electrónico”, *Ars Boni Et Aequi*, Chile, Vol. 9, Número 2, Año 2013.

BARAGLI, Nestor, “Políticas públicas de transparencia”, *Derecho comparado de la Información*, México, UNAM, número 5, enero-junio, 2005.

BAUTISTA, Oscar Diego, “El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución”, *Espacios Públicos*, México, Facultad de Ciencias Políticas de la UAEM, año 15, núm. 35, 2012.

BELLOTA, Luis Ángel, “Sistema Nacional Anticorrupción: ¿continuidad o ruptura? Una historia de los mecanismos “anticorrupción” en México”, *En contexto*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, enero 2018.

CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo y Pavón Mediano Andrés, “La jurisprudencia del Consejo para la transparencia sobre acceso a la información pública y seguridad de la nación”, *Revista Ius et Praxis*, Chile, Ed. Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, año 18, núm. 2, 2012.

CORDERO SAAVEDRA, Luciano, “El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos y su tutela administrativa y jurisdiccional”, *Diario la ley*, España, Ed. La ley, t. IV, 1995.

DÍEZ-GARRIDO, María y Campos, Eva, “Los periodistas ante la Transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa”, *Ret Revista Española de la Transparencia*, Ed. Acreditra, núm. 7, segundo semestre 2018.

DELGADO MORALES, Francisco, “La transparencia de Shrödinger”, *Ret Revista Española de la Transparencia*, España, núm. 3, segundo semestre, 2016.

- EGIA RIBERO, Joseba, “Las cartas de servicio y su aportación a la transparencia y la rendición de cuentas”, *Revista Española de la Transparencia*, España, Ed. Acredita, núm. 5, Segundo Semestre, 2017.
- FRANCO BARRIOS, Adrián, *En números, documentos de análisis y estadísticas. Corrupción: una revisión conceptual y metodológica. Documentos de análisis y estadísticas*, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Vol. 1, núm. 7, jul-sep 2016.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación”, *Ret Revista Española de la Transparencia*, España, Ed. Acredita, núm. 7, segundo semestre 2018.
- GARCÍA P., Gonzalo y Contreras, V., Pablo “Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional”, *Estudios Constitucionales*, Chile, Ed. Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, año 7, núm. 1, 2009.
- GÜEMES, Cecilia, “‘¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?’ confianza institucional y gobierno abierto”, *Revista Española de la Transparencia*, España, Ed. Acredita, núm. 6, primer semestre, 2018.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Miguel Ángel, “La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional Cuestiones Constitucionales*, México, Ed. IJ-UNAM, núm. 37, julio-diciembre, 2017.
- HERNÁNDEZ SALMERÓN, Guillermo A. “México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 78, Jul-Oct, 2006.
- IBÁÑEZ VILA, Carolina, “El control jurisdiccional de las cuentas públicas en Europa: el Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas español”, *Revista UNED Teoría y Realidad Constitucional*, España, núm. 33, 2014.
- MARÍN PÉREZ, José Edgar, “Análisis histórico-jurídico del surgimiento de los órganos de transparencia y acceso a la información pública de México, Chile y Brasil”, *Ius Comitiãlis*, México, año 1, núm. 1, enero-junio 2018.

- MÁRQUEZ, Daniel, “Reforma constitucional anticorrupción y derecho administrativo sancionatorio”, *Derecho constitucional*, México, núm. 191, mayo 2016.
- MARTÍNEZ ROBLEDO, Marybel, “Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución”, *Revista El Cotidiano*, núm. 187, septiembre-octubre, 2014, t. 30.
- MARTISI, Beatriz, “La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo”, *Ret Revista Española de la Transparencia*, España, Ed. Acredita, núm. 3, segundo semestre 2016.
- MEDINA GUERRERO, Manuel, “La transparencia y la protección de datos en la encrucijada”, *Ret Revista Española de la Transparencia*, España, núm. 6, primer semestre 2018.
- MEDINA GUIJARRO, Javier y Pajares Giménez, José Antonio, “La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su «propia jurisdicción» en la historia y en la Constitución Española”, *Revista Española de Control Externo*, España, Ed. Tribunal de Cuentas, núm. 21, vol. 7, 2005.
- MONSIVAIS-CARRILLO, Alejandro, “Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México”, *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, Ecuador, Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, septiembre- diciembre 2019, núm. 65, vol. XXIII, 3er cuatrimestre.
- MYERS GALLARDO, Alfonso y Rouzaud Anaya, Diana Laura, “El Sistema Nacional Anticorrupción”, *Estudios: Filosofía, Historia y Letras*, México, núm. 119, vol. XIV, invierno 2016.
- OLVERA RIVERA, Alberto, “La rendición de cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana”, *Cuadernos sobre rendición de cuentas*, México, Secretaría de la Función Pública, número 2, 2009.
- PIÑA-LIBIEN, HIRAM Raúl, “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México”, *Prospectiva Jurídica*, México, Ed. UAEM, año 8, número 16, julio– diciembre, 2017.
- PUENTE DE LA MORA, Ximena, “Reforma al artículo 6 constitucional que considera el acceso a la información como derecho fundamental en México, retos y

- perspectivas”, *AR Revista de Derecho Informático*, Perú, Ed. Alfa-Redi, año 2010, núm. 139.
- RETA MARTÍNEZ, Carlos, “Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa”, en Salazar, Pedro, et. al., (Coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, Ed. IJ de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 302, 2018.
- ROMERO GUDILLO, Alejandro, “Participación de la Unidad de Evaluación en el Sistema Nacional Anticorrupción” *Revista de Administración Pública*, México, Ed. UNAM, núm. 137 mayo-agosto 2015.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and Government*, Reino Unido, Ed. Cambridge University Press, trad. Propia, 1999.
- ROWLAND, MICHEL, *Visión contemporánea de la corrupción*, Argentina, Fundación Esquel, 1998.
- SCHEDLER, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, núm. 3, agosto, 2004.
- TELLO E., Cristóbal, et. al., “Acceso a la información pública: los desafíos del Consejo de la Transparencia”, *Anuario de Derechos Humanos 2009*, Chile, Ed. Universidad de Chile, Núm. 5, 2009.
- TISCAREÑO AGOITIA, Ruth Noemí, “El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo”, *El Cotidiano*, núm. 198, julio-agosto, 2016, t. 32.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México”, *Estudios Políticos*, México, Ed. IJ UNAM, núm. 38, mayo-agosto 2016, novena época.
- VÁZQUEZ REPIZO, Jaime A., “El impacto económico de la corrupción en México”, *Pluralidad y consenso*, México, Ed. Senado de la República, vol. 3, núm. 12.
- VILLORIA, M., “La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia”, *Dilémata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, España, Ed. Txexu Ausín Instituto de Filosofía, núm. 27, 2018.

ZAÑARTU, Mario, "El contexto humano de la corrupción", *Aula de Ética, eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996.

III. LEGILACIÓN

- Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley Federal de Transparencia y acceso a la información

Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Acceso a la Información

Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de Sinaloa.

Código Penal Federal

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación Decreto constitucional del 2015

- Legislación Internacional

Constitución Política Española

Constitución Política de la República de Chile

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas

Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública de la República de Chile

Ley 10336 Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile

Resolución número 30, de 2015, Contraloría General de la República

IV. TESIS DE GRADO

CLERY AGUIRRE, Arturo Guillermo, Tesis doctoral: El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador, España, Ed. Facultad de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad de Barcelona, septiembre 2015.

DACRUZ SÁ BARRETO, Waléria, Tesis doctoral: El Tribunal de Cuentas y los nuevos instrumentos de control de los gastos públicos, España, Facultad de Derecho Universidad de Salamanca, 2015.

DÁVALOS FAZ, Ezequiel, *Tesis de grado: "La transparencia en México: noción, evolución y debate. De la abstracción a la operación del concepto en organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales. El caso de la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública en San Luis Potosí (2003-2012)"*, México, Colegio de San Luis, junio 2014.

GÓMEZ FARÍAS MATA, Emmanuel, *Tesis de grado: Fiscalización y rendición de cuentas para un gobierno eficaz. Estudio comparado de tres entidades de fiscalización superior: Alemania Chile-México*, México, Ed. Instituto Tecnológico de Estudios Superior de Monterrey, agosto 2009.

NÁJERA MONTIEL, Javier, *Tesis doctoral: Transparencia administrativa acceso a la información y estado de la tecnología. El anclaje constitucional del derecho de acceso a la información.*, España, Ed. Universidad Pompeu Fabra Barcelona, 2015.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mauro Alberto, *Tesis doctoral: El Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (Caso Oaxaca)*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, marzo de 2007.

V. HEMEROGRAFÍA ELECTRÓNICA

ÁNGELES GONZÁLEZ, Luis Darío, "Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del paso exprés",

<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/54/archivo/1526574695A89.pdf>

CASTILLO, Nicole, “¿Qué es el Consejo para la Transparencia?”, MisAbogados

Blog, <https://www.misabogados.com/blog/es/consejo-para-la-transparencia>

CIDH INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS,

2009, OEA/Ser.L/V/II Doc. 57, párr. 167,

<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

ENCUESTA NACIONAL DE PERCEPCIÓN CIUDADANA, INAI 2019 -Estudio de

opinión cuantitativo cara a cara en vivienda-, https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/EstudiosInai/INAI_Para%CC%81metro_2019_V8.pdf

MEZA, Miguel Alfonso y Sedeño Toxtle, Andrea, “La Auditoría Superior de la

Federación: dos años de deterioro”, Revista digital Nexos, marzo 2021

[https://anticorrupcion.nexos.com.mx/la-auditoria-superior-de-la-federacion-](https://anticorrupcion.nexos.com.mx/la-auditoria-superior-de-la-federacion-dos-anos-de-deterioro/)

[dos-anos-de-deterioro/](https://anticorrupcion.nexos.com.mx/la-auditoria-superior-de-la-federacion-dos-anos-de-deterioro/)

SANTIAGO MARAVILLA, Dylan Alexis, “La importancia de la aplicación de

sanciones administrativas y económicas a servidores públicos de mayor

jerarquía”, *Hechos y derechos*, México, IIJ-UNAM, núm. 41, septiembre-

octubre, 2017, [https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/issue/view/567)

[derechos/issue/view/567](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/issue/view/567)

YAMADA, GUSTAVO, “Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social

y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo”,

2001, consultado en

<https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/3/7903/yamada.pdf>.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl y Jiménez Rodríguez, Paola Guadalupe,

“Impunidad frente al homicidio doloso en México”, *Impunidad Cero*, México,

diciembre 2016,

file:///C:/Users/DELL/Downloads/descargas_2b73f110b_archivo.pdf

VI. PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- <https://www.proceso.com.mx/541748/ine-lopez-obrador-gana-con-30-millones-de-votos-y-el-53-17-por-ciento>
- http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180521114043/Reflexiones_sobre_Ayotzinapa.pdf
- <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/09/02/el-fantasma-de-la-casa-blanca-persigue-a-enrique-pena-nieto-el-gobierno-la-investiga/>
- https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/ABC_rendicionCuentas.pdf
- <http://pcop.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloria-social.html>
- <https://www.transparency.org/en/countries/mexico>
- <https://www.mexicoevalua.org/la-asf-y-la-fiscalizacion-superior-en-tiempos-de-mayorias/>
- <https://www.mexicoevalua.org/la-asf-y-la-fiscalizacion-superior-en-tiempos-de-mayorias/>
- <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion2/Subcomision-de-Analisis-Juridico-de-las-Auditorias-Superiores-Locales/Foros/1.-Foro-Internacional-de-mejores-practicas-en-materia-de-fiscalizacion/01-PONENCIAS>
- <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/>
- <https://sna.org.mx/como-vamos/>
- https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha_INFORME_12_2021.pdf
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/corrupcion2019_Nal.pdf
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/mex>
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2016/index/mex>
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2017/index/mex>
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/mex>
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/mex>
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mex>
- <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>.

- <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/convencao.html>
- <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/convencciones/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu.html>
- http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf
- https://home.inai.org.mx/?page_id=1636
- <http://www.snt.org.mx/>
- <https://contralacorrupcion.mx/para-los-amigos-justicia-y-gracia-para-los-enemigos-la-ley-a-secas/>
- <https://contralacorrupcion.mx/la-desconfianza-en-el-guardian/>
- <https://contralacorrupcion.mx/una-salida-del-laberinto-denunciar-actos-de-corrupcion/>
- <https://contralacorrupcion.mx/redes-de-corrupcion-y-transparencia/>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-26838>
- <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#:~:text=Esta%20Ley%20tiene%20por%20objeto,las%20consecuencias%20derivadas%20de%20su>
- http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-8678>
- <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/organizacion/organos-del-tribunal-de-cuentas/>
- <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363&idParte=>
- <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/>
- <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/>
- https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf
- <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18995>
- <https://www.contraloria.cl/documents/451102/1888043/Resoluci%C3%B3n+N%C2%B0+30/eaca158b-a3f4-4144-ace0-98564427967f>
- <https://www.contraloria.cl/web/cgr/primera-instancia>

- <https://www.transparency.org/en/about>
- <https://www.transparency.org/en/countries/mexico>
- <https://www.inegi.org.mx/temas/transparencia/>
- https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/EstudiosInai/INAI_Para%CC%81metro_2019_V8.pdf
- <https://www.transparency.org/en/countries/chile>
- https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf
- <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>
- <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18995>
- <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1075667&idVersion=2021-06-30>
- https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/INFORME_SEMESTRAL_30_09_2021.pdf
- https://www.asf.gob.mx/uploads/5377_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_CP_2021_DOF.pdf

ANEXOS

Anexo1. Guion de entrevista

A. Datos generales de la entrevista

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar: _____

B. Introducción

En primer lugar, manifiesto mi agradecimiento a su disposición para colaborar en la realización de la presente entrevista; misma que tiene como objetivo principal recabar datos e información relevante, sobre ciertos aspectos en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, desde la perspectiva y opinión de un profesional con conocimientos en dichas áreas, como lo es usted; con la finalidad de complementar y contrastar el estudio y conocimiento teórico con el práctico, necesarios para el desarrollo de mi tesis doctoral; por lo que, la recaudación y análisis de los datos e información que se pretende obtener en esta entrevista son únicamente con motivos académicos e investigativos, por lo tanto, no

se pretende cuestionar o indagar asuntos personales, incómodos o fuera del contexto de la materia a la cual se está estudiando, de igual forma, si durante el desarrollo de la misma hubiere una pregunta a la cual no desee contestar, ésta en total libertad de no hacerlo.

Preguntas generales

1. ¿Qué experiencia profesional tiene con respecto a las áreas de transparencia, contraloría social, control interno gubernamental, fiscalización, rendición de cuentas, responsabilidades administrativas o investigación y procuración de delitos de corrupción?
2. ¿Actualmente ocupa un cargo en áreas de transparencia, contraloría social, control interno gubernamental, fiscalización, rendición de cuentas, responsabilidades administrativas o investigación y procuración de delitos de corrupción?
3. ¿Podría mencionar cuál es?
4. ¿Cuánto tiempo tiene en ese cargo?
5. ¿Cuáles son las funciones principales que desempeña?

Preguntas específicas del tema de investigación.

Desde su opinión profesional:

6. ¿Cuáles han sido los avances más significativos en materia de transparencia y acceso a la información pública en México en los últimos 20 años y por qué?
7. ¿Cuáles son los avances o aciertos más reveladores en materia de fiscalización y rendición de cuentas en los últimos 20 años en México y por qué?
8. ¿Qué aspectos positivos en materia de responsabilidades y sanciones administrativas y penales considera que han sido de gran ayuda para el combate a la corrupción en los últimos 10 años y por qué?
9. Desde su experiencia profesional ¿Qué tan efectiva han sido la transparencia, el acceso a la información pública, para el combate a la corrupción en los últimos 10 años? y por qué

10. Al igual que la pregunta anterior, desde su experiencia profesional ¿Qué tan efectiva considera que es la actividad de fiscalización superior que realiza tanto la Auditoría Superior de la Federación como las Auditorías Superiores de cada una de las entidades federativas en el combate a la corrupción en nuestro país y por qué?
11. ¿Considera usted que la actividad de rendición de cuentas que realizan anualmente los servidores públicos y políticos sobre el desempeño de sus labores, manifieste al 100% la veracidad de su desempeño y cumplimiento real?
12. En caso de considerar que no ¿Qué medidas, medios o herramientas deberían de aplicarse para que los informes de rendición de cuenta los servidores públicos y políticos manifiesten en la mayoría de los casos, veracidad sobre el cumplimiento logrado, así como de los efectos positivos y negativos de los resultados de sus actuaciones en el desempeño de sus cargos y funciones?
13. ¿Qué nivel de cumplimiento considera usted que tienen la mayoría de los sujetos obligados con respecto a sus obligaciones de transparencia y atención a las solicitudes de acceso a la información por parte de los ciudadanos interesados y por qué?
14. En caso de considerar que un nivel medio o bajo ¿Qué medidas, medios o herramientas deberían de aplicarse para que los sujetos obligados cumplan con sus requisitos de transparencia y atención de solicitudes de información en tiempo y forma?
15. ¿Usted cree que la información que la mayoría de los sujetos obligados publican en sus portales de transparencia, así como la que entregan a los solicitantes de información, cumplen con los requisitos de veracidad, competencia, actualización, comprensión, legibilidad e integración suficiente completa y por qué?
16. ¿Cuáles son los factores que propician los casos de incumplimiento de la transparencia y la garantía del acceso a la información por parte de los sujetos obligados?
17. ¿Considera que las medidas de apremio existentes como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones jurídicas de transparencia y garantía de

acceso a la información sean suficientes para garantizar un efectivo cumplimiento?

18. ¿Qué medidas preventivas cree usted que podrían implementarse, para garantizar un cumplimiento efectivo de la transparencia y el acceso a la información pública?
19. Desde su opinión profesional ¿Cuáles serían las propuestas de mejora o áreas de oportunidad para garantizar una efectiva y eficiente actividad de transparencia y rendición de cuentas en México?
20. Con respecto a la actividad de fiscalización superior ¿Cuál es la eficiencia y efectividad que tiene la misma para el combate a la corrupción en México?
21. ¿Cuáles son los efectos positivos y negativos que usted considere que cause la falta de autonomía constitucional, estructural y presupuestal de los organismos fiscalizadores internos y externos con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo?
22. En este mismo sentido, con respecto a la actividad de rendición de cuentas ¿Cuál es la eficiencia y efectividad que tiene la misma para el combate a la corrupción en México?
23. ¿Qué factores podrían propiciar un cumplimiento ineficaz de fiscalización y rendición de cuentas?
24. ¿Qué beneficios propician la imposición de sanciones administrativas, económicas y penales a servidores públicos corruptos como medidas correctivas y preventivas de actos de corrupción?
25. ¿Cuáles son los factores que usted supone, favorecen que la mayoría de los actos de corrupción no sean castigados ni sancionados?
26. ¿Cuáles son los componentes que podrían estar afectando de manera positiva en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de países calificados con bajos índices de corrupción?
27. ¿Por qué cree que la percepción de corrupción en México por parte de sus ciudadanos es alta?

28. ¿Qué consecuencias considera usted que genera una alta percepción de corrupción y de desconfianza en las instituciones públicas por parte de la sociedad hacia sus autoridades?
29. Desde su opinión personal como ciudadano y profesional como servidor público ¿Cuáles son las causas principales por las cuales existe falta de interés y participación ciudadana en la observación y exigencia de cumplimiento de las autoridades, así como en las prácticas de transparencia y contraloría social?
30. ¿Cuáles serían las principales propuestas que usted considere necesarias para la implementación de acciones conducentes a generar interés ciudadano en temas transparencia y rendición de cuentas?
31. Y por último ¿Cuáles son los factores que usted considera que propician la eficiencia o ineficiencia de la transparencia, el acceso a la información pública, la fiscalización y la rendición de cuentas como medidas para el combate a la corrupción en México?

Anexo 2. Formato de Consentimiento informado

CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPAR EN INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

Título: Investigación de campo sobre la eficacia de la transparencia, el acceso a la información pública, la fiscalización y la rendición de cuentas como medidas para el combate a la corrupción.

Investigadora: MCD. Elizabeth Camacho Mascareño.

Sede donde se realizará el estudio: Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Gobierno del Estado de Sinaloa / Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

A usted se le está invitando a participar en este estudio de investigación jurídico-sociológico. Antes de decir si participa o no, debe conocer y comprender cada uno de los siguientes apartados. Este proceso se conoce como consentimiento

informado. Siéntase con absoluta libertad de preguntar sobre cualquier aspecto que le ayude a aclarar sus dudas.

Una vez que haya comprendido el estudio y si usted desea participar, se le pedirá que firme esta forma de consentimiento.

1. Justificación del Estudio

La presente investigación se realiza con la finalidad de conocer las perspectivas y opiniones de profesionales que actualmente desempeñen o hayan desempeñado algún cargo público en las áreas de transparencia, fiscalización o rendición de cuentas, puesto que son actividades que conllevan al combate a la corrupción, misma que es un fenómeno social, jurídico, público y político, que se ha estado desarrollando en nuestro país con un índice de crecimiento bastante considerable en los últimos años; por lo que ésta investigación tiene como propósito conocer las cualidades y manifestaciones de estos casos, desde una opinión profesional.

2. Objetivo del estudio

Conocer la eficiencia y eficacia de la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en la práctica real y contrastarla con los conocimientos teóricos adquiridos, con la finalidad de identificar los factores que podrían estar propiciando una ineffectividad de las mismas y desde esa perspectiva poder generar propuestas de mejora en las medidas anticorrupción implementadas en nuestro país.

Aclaraciones

- Su decisión de participar en el estudio es completamente voluntaria.
- Si decide participar en el estudio puede retirarse en el momento que lo desee, pudiendo informar o no, las razones de su decisión, la cual será respetada en su integridad.
- En este estudio no se solicita datos de identificación personal de los participantes. El único fin es detectar las cualidades del fenómeno objeto del estudio.
- La información obtenida en este estudio será mantenida con estricta confiabilidad.

- Si considera que no hay dudas ni preguntas acerca de su participación, puede, si así lo desea, firmar la Carta de Consentimiento Informado que forma parte de este documento.

He leído y comprendido la información anterior y mis dudas han sido atendidas de manera satisfactoria. He sido informado, entiendo y consiento que los datos obtenidos en el estudio puedan ser publicados o difundidos con fines científicos. En ese sentido, convengo participar en este estudio de investigación cualitativa.

Firma del participante

A ____ de _____ de 2021.

He explicado la naturaleza y los propósitos de la investigación; le he explicado de los riesgos y beneficios que implica su participación. He contestado a las preguntas en la medida de lo posible y he preguntado si tiene alguna duda. Acepto que he leído y conozco la normatividad correspondiente para realizar investigación con seres humanos y me apego a ella.

Firma de la Investigadora

A ____ de _____ de 2021.

