Constitución y Democracia

RETOS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL: TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Javier **Rascado Pérez**
Rogelio **Flores Pantoja**
Coordinadores

INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

infoqro
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro

Colección

Constitución y Democracia

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
QUERÉTARO

INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Francisco Domínguez Servién
Gobernador Constitucional

Juan Martín Granados Torres
Secretario de Gobierno

Javier Marra Olea
Secretario de Planeación y Finanzas

José de la Garza Pedraza
Oficial Mayor

Rogelio Flores Pantoja
Director del Instituto de Estudios Constitucionales

Retos del Estado constitucional:
transparencia y combate a la corrupción

Javier **Rascado Pérez**
Rogelio **Flores Pantoja**
Coordinadores

Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información
Pública del Estado de Querétaro
México, 2020

Primera edición: diciembre de 2020

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción

© Javier Rascado Pérez
Rogelio Flores Pantoja

© Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro
Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
Av. 5 de Mayo, esquina Pasteur
Col. Centro, 76000, Querétaro, México

ISBN: 978-607-7822-70-7

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan una posición de la institución editora.

Derechos reservados conforme a la ley. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del editor.

Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro

Coordinación editorial

Rogelio **Flores Pantoja**
Coordinación

Carolina **Hernández Parra**
María Alejandra **de la Isla Portilla**
Fernanda Sugey **Pacheco Díaz**
Edición

Felipe **Luna**
Formación

Jhonatan **García Patiño**
Apoyo editorial

Contenido

Presentación
Javier Rascado Pérez
Rogelio Flores Pantoja 11

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción
Jaime Cárdenas Gracia 17

El constitucionalismo dialógico y su relación con el modelo de Estado abierto
María Elena Guadarrama Conejo 49

Las instituciones de la transición y el bloque de poder político
Alonso Vázquez Moyers 65

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción
Jesús Homero Flores Mier 77

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción
Eric Horacio Hernández López 89

El reto del combate a la corrupción en el Estado constitucional desde el ámbito penal. La necesidad de una política criminal
Benjamín Vargas Salazar 109

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia
Santiago Nieto Castillo
Abdías Olguín Barrera 119

Democracia, ética y corrupción en México. El Sistema Nacional Anticorrupción y la necesidad del Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público
Gerardo Servín Aguillón 137
Javier Rascado Pérez . . . . . .

El presupuesto participativo: retos para el municipio de Santiago de Querétaro
Enrique Rabell García 159

Presentación

El Estado de derecho, caracterizado por el sometimiento del poder público y de toda la población a lo establecido en la ley, supuso un innegable avance para abandonar el modelo absolutista. Bajo el principio de igualdad ante la ley, se transitaba hacia un nuevo modelo estatal que garantizaba el anhelado control del poder político. Pero si bien este nuevo modelo respetaba los derechos civiles y políticos y pretendía la eliminación de privilegios, esto se logró de manera parcial, ya que no fue posible eliminar las diferencias sociales.

Este modelo legalista se caracterizaba por la rigidez en la formación y aplicación de leyes, dándole preponderancia al legislador. Los jueces, al igual que los demás operadores del derecho, eran meros aplicadores de la disposición legal. Además, la ley se consideraba como única respuesta a los conflictos sociales, eliminando de ella los valores y principios de una comunidad. Un modelo que dio repuestas a sociedades homogéneas que se agotó en la transición hacia sociedades heterogéneas.

Por otra parte, el modelo jurídico también tuvo una evolución importante a partir de la Segunda Guerra Mundial, que nos llevó a repensar el derecho y adaptarlo a la transformación social y del propio Estado; cambio que a finales del siglo pasado se materializó en la construcción de nuevas teorías o corrientes del constitucionalismo, con una visión más abierta, en la que la Constitución asume un papel preponderante como marco de referencia y validez de todo el sistema jurídico. Avanzamos hacia una constitucionalización del derecho.

Ahora, la interpretación de todo el sistema jurídico se hace desde la Constitución, pero con una función maximizadora de los derechos humanos. Faculta y obliga a los operadores del derecho para realizar una interpretación más allá del trabajo cognitivo, desde los valores y principios que identifica y persigue el Estado, los que, entendemos, son los de garantizar la protección de los derechos humanos para mejorar la calidad de vida de la población.

La transformación social hacia estructuras más plurales derivó en la necesidad de diseñar nuevos modelos para atender las exigencias actuales. Derivadas de la globalización económica y el desarrollo de los medios de comunicación, aunado a la movilización, tenemos ahora conformaciones sociales heterogéneas que representan mayores exigencias y complejidad para el Estado. Las exigencias aumentan y el Estado enfrenta mayores retos para darles respuesta. El contexto social moderno exige gobiernos abiertos a la participación permanente.

La calidad en la democracia es la reivindicación contemporánea. Para medir la calidad de la misma no solo se deben respetar los derechos políticos y las libertades civiles: además se requieren gobiernos sensibles que escuchen y atiendan las necesidades de la comunidad. Para ello, se debe abrir mecanismos de participación constante y permanente en los que la población sea corresponsable con el actuar público, por medio de la participación y la vigilancia.

Entre los nuevos problemas que enfrenta el Estado constitucional de derecho destaca la corrupción. Este mal ha lacerado las democracias contemporáneas, ya que su impacto negativo no se circunscribe al ámbito económico. Afecta el funcionamiento del Estado, debilita la legitimidad institucional e impacta negativamente en la calidad de vida de todos. Es un fenómeno que se extiende en todas latitudes y se encuentra lejos de ser exclusivo de los países cuyas democracias no se han consolidado o de aquellos en los que ni siquiera se visibiliza. Existe en todos los ámbitos de una sociedad, incluso en las democracias robustas. La democracia no es aquel sistema en el que se dejan de cometer delitos o conductas ilegales, sino en el que se institucionalizan los mecanismos para que, bajo el marco de la legalidad, se sancione a quien incurra en la comisión de este tipo de actos.

La corrupción afecta al Estado de derecho y a la democracia constitucional. Indudablemente, se han dado pasos importantes y significativos para combatirla y finalmente erradicarla, pero aparentemente todo ello ha sido insuficiente. Si bien el combate a la corrupción se impuso en la agenda nacional como una necesidad para recuperar la legitimidad de las instituciones y mejorar la calidad de vida, también se incluye en la agenda internacional.

Así, la Convención Interamericana contra la Corrupción fue el primer instrumento internacional en la materia. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos es fundamental el combate a la corrupción, ya que es necesario para el fortalecimiento de los derechos humanos y, en consecuencia, para el fortalecimiento de las democracias. Por ello, es un tema de actualidad cuyo análisis requiere de todos los sectores, a fin de ofrecer respuestas que abonen a lo ya realizado.

Con esa intención surge la idea de publicar el presente libro, como espacio plural e interdisciplinario que acoge las voces de expertos y especialistas en la materia, quienes, desde una visión crítica, fortalecen este debate y ofrecen interesantes y ricas propuestas. La obra congrega a destacados académicos y funcionarios públicos de primer nivel que aportan desde su trabajo institucional hasta la lucha constante y permanente contra este mal que nos aqueja.

Jaime Cárdenas parte de un análisis del Estado constitucional de derecho, encontrándolo deficiente, toda vez que existe, principalmente, un desequilibrio de poderes a favor del ejecutivo y se carece de controles institucionales horizontales y sociales eficaces para controlar ese poder. Por ello, apunta a la necesidad de reformular todo el sistema institucional de nuestro país. Centra su crítica en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dada la ambigüedad y falta de mecanismos efectivos que ataquen la impunidad, con lo cual concluye que el Sistema Nacional Anticorrupción no cumple, desde su diseño, con la finalidad para la cual fue creado.

María Elena Guadarrama nos ofrece un análisis sobre la relación entre el constitucionalismo dialógico y los principios de transparencia y participación que subyacen al concepto de Esta-

do abierto. Realiza un recuento de cómo han incrementado los esfuerzos de la población para participar cada vez más en la toma de decisiones que inciden en la esfera pública. Sostiene que para avanzar hacia entornos más participativos debe, por una parte, garantizarse la igualdad de todas las personas, con el compromiso de los tres poderes clásicos, a fin de generar un equilibrio. Por último, nos muestra un ejercicio comparativo de casos de éxito.

Alonso Vázquez Moyers hace una revisión histórica, precisando que esta debe entenderse por rupturas políticas y sociales, es decir, un producto o acontecer social, y no solo un lapso de tiempo determinado. Sostiene que la forma del poder es inacabada y que los cambios de los regímenes políticos están acompañados de un diseño institucional específico. Considera que tras el cambio de partido en el poder, en 2000, no existió un cambio real de los poderes económico, político, cultural y académico, con lo que se permitió la ascensión del neoliberalismo. Considera que la elección de 2018 fue una ruptura histórica de mayor envergadura y desde ella analiza cuáles son los desafíos de las instituciones ante el nuevo discurso.

Jesús Homero Flores Mier parte del avance que ha existido en México en materia de derecho de acceso a la información y transparencia. Sostiene que allí radica un elemento esencial para que la población esté informada y participe en la toma de decisiones públicas en consecuencia, además de fortalecer la legalidad del modelo democrático. Considera que, gracias a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y sus similares en las entidades federativas, el combate a la corrupción no solo es posible, sino una realidad en México.

Eric Horacio Hernández López realiza un recorrido histórico del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en nuestro país. Comienza desde los albores con los trabajos del Grupo Oaxaca hasta llegar a las últimas reformas que han fortalecido estas materias, haciendo hincapié en las vicisitudes y problemas que a lo largo del camino se fueron presentando en todas las entidades federativas. Finalmente, concluye que el problema de la corrupción en México es sistemático y propone un diseño institucional y políticas públicas adecuadas para su combate.

Benjamín Vargas Salazar nos habla del reto del combate a la corrupción en el Estado constitucional partiendo de un enfoque penal. Resalta los avances que en este sentido han existido y hace una revisión de los mismos, desde la reforma constitucional en materia penal y todo el andamiaje jurídico que de la misma se desprendió. Si bien reconoce que los progresos han sido muchos e importantes, también considera que este es un trabajo inacabado que requiere la creación de una política criminal para el combate a la corrupción, así como la revisión y fortalecimiento de la naturaleza y estructura de las fiscalías anticorrupción.

Santiago Nieto Castillo y Abdías Olguín Barrera evidencian que la corrupción es uno de los problemas contemporáneos más extendido en el mundo y que, particularmente en México, ha impactado negativamente en el modelo democrático. Por ello, analizan extensivamente este fenómeno y proponen mecanismos de prevención de la corrupción. Explican que no basta con identificar los actos de corrupción, sino que es necesario además hacer un seguimiento de la ruta que se sigue para ello. Destacan que un control democrático por la sociedad requiere del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Finalmente, proponen la creación de grupos de trabajo interinstitucionales.

Gerardo Servín Aguillón señala la importancia de que la democracia no se agote en lo electoral, sino que sea un verdadero sistema de gobierno que, de manera transversal, impacte en todos los ámbitos de nuestra vida. Explica que la democracia, como forma de gobierno, busca la legitimidad del sistema, y por ello genera la obligación de los entes públicos para su cumplimiento institucional, pero además debe entenderse como la actividad para garantizar los derechos vitales. Finalmente, hace hincapié en la necesidad de integrar los valores de una comunidad para que la democracia funcione. Concluye que es fundamental la construcción de una cultura de la ética en la función pública para el fortalecimiento del Estado constitucional.

Enrique Rabell García aborda el tema del presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana directa, cuya finalidad es fortalecer el Estado constitucional de derecho. Para ello, hace un abordaje histórico sobre esta figura en el con-

texto internacional latinoamericano, para finalmente concluir con las experiencias en nuestro país, con el objeto de demostrar que existe gran variedad de modelos. Concluye con su propuesta y con las condiciones que se requieren para una efectiva implementación del presupuesto participativo en Querétaro, pasando estas por la voluntad política y el diseño institucional.

Tal es la propuesta que en este trabajo conjunto de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro y el Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro se ofrece a la comunidad en general, con el propósito de abonar a la discusión y propuestas actuales para el fortalecimiento del Estado constitucional de derecho.

Javier Rascado Pérez
Rogelio Flores Pantoja
Querétaro, México, diciembre de 2020

Las responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción*

*Jaime Cárdenas Gracia***

Sumario: I. Introducción. II. Una crítica al título cuarto de la Constitución de la república. III. El Sistema Nacional Anticorrupción deficitario. IV. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

La corrupción tiene grandes posibilidades de existir en países como México por razones diversas, entre ellas: las instituciones están colonizadas por partidos y otros poderes fácticos; los medios manipulan el derecho a la información; existe debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas; la transparencia no va a la médula del poder presidencial; es casi inexistente la deliberación sobre asuntos públicos, y que es imposible que la sociedad acceda a la justicia a través de acciones ciudadanas de inconstitucionalidad. Estas fallas hacen que los ciudadanos no sean fieles al sistema normativo, y que se produzca anomia.[1]

---

* El presente trabajo fue elaborado en enero de 2020.

** Investigador titular "C" en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Según Robert K. Merton, la anomia no implica falta de normas, ya que, en toda sociedad, por rudimentaria que sea, existe un conjunto de pautas, usos y costumbres y normas jurídicas, más o menos sistematizado e integrado; un grado mínimo de quebrantamiento de las reglas de un sistema normati-

De esta manera, estimamos que las instituciones del Estado requieren de profundos ajustes, como ampliar la participación ciudadana, ahondar en la publicidad de los asuntos públicos, reconocer debidamente la importancia de la deliberación, incrementar y hacer creíble la rendición de cuentas horizontal y social mediante fuertes y efectivos mecanismos de democracia directa y semidirecta, contrarrestar cualquier manifestación arbitraria del poder, principalmente del presidencial para que este no se excluya del derecho, y democratizar internamente a las grandes organizaciones privadas que también son parte de la red de la corrupción.

Al analizar el llamado Estado constitucional de derecho encontramos que, en el ámbito nacional, es profundamente deficiente por el desequilibrio de poderes a favor del presidente de la república, y porque se carece de controles institucionales horizontales y sociales eficaces para controlar ese poder. Combatir la corrupción en México entraña reformular todo el sistema institucional comenzando por el poder presidencial para someterlo a controles y vigilancia estricta y, al mismo tiempo, despojarlo de poderes de nombramiento sobre las instituciones que fiscalizan o supervisan la corrupción. Así, insistimos en un tribunal constitucional cuyos titulares sean electos por los ciudadanos con capacidad para ejercer un control constitucional amplio que permita a los segundos iniciar las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad con un interés simple y, que no solo como ahora, la clase política tenga la exclusividad para plantearle asuntos, que favorezca, además, el desarrollo de una Constitución con fuerza normativa y que realice las tres funciones que del Estado de derecho esperaba Carlos Nino: *1)* controlar el proceso democrático;

vo no puede considerarse anomia; hay grados y clases de anomia, la simple es un estado de confusión de un grupo o sociedad sometido al antagonismo entre sistema de valores, que da por resultado cierto grado de inquietud y la sensación de separación del grupo; la aguda es el deterioro en último extremo y la desintegración del sistema de valores que da por resultado angustias pronunciadas; la anomia puede referirse más a algunos sectores que a otros de la población; y, la conducta socialmente divergente o conducta desviada es la resultante de la anomia. Merton, Robert K., *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE, 1964, pp. 9-11.

2) proteger la autonomía individual, y *3)* continuar la práctica constitucional.[2]

También apostamos por una reforma al sistema judicial en sus tres cuestiones torales: acceso a la justicia en cualquier tipo de asunto o materia,[3] independencia[4] y eficiencia judicial.[5] Sobre el Ministerio Público, reivindicamos su necesaria independencia a través de la elección popular de sus titulares, y de que sus funciones vayan acompañadas de una profunda reforma a los cuerpos policíacos y centros penitenciarios del país.

Los órganos de control de la actividad económico-financiera del Estado, como la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes locales, deben ser reformados para darles autonomía constitucional y que sus titulares sean electos por los ciudadanos y no caigan en la cooptación de la presidencia, de las nomenclaturas de los partidos o, incluso, de los órganos legislativos. Lo anterior es fundamental para transparentar su organización interna y funcionamiento, así como para fortalecer sus atribuciones de control, fiscalización y combate a la corrupción. Al igual que otros órganos como los de protección de derechos humanos o el Banco Central, sus titulares también deben ser electos por los ciudadanos, y diseñados desde la autonomía, la transparencia y la apoliticidad.

Sin un control social eficiente, el combate a la corrupción no podrá ser efectivo. Por esa razón, reclamamos armas jurídicas para la sociedad tales como: mecanismos de democracia directa;

---

2 Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 657 y ss.

3 Sabemos que el art. 61, frac. I, de la Ley de Amparo restringe la procedencia del juicio de amparo en contra de las reformas constitucionales lo que constituye, de suyo, una vulneración al derecho humano de acceso a la justicia.

4 Los poderes judiciales del país carecen de independencia porque los titulares máximos de esas instancias son producto del reparto de posiciones entre los partidos mayoritarios.

5 Los poderes judiciales podrían hacer más con menos si existiera, respecto de ellos, la figura de la auditoría o contraloría ciudadana para darle seguimiento a sus procedimientos y decisiones.

la legitimación procesal popular a favor de los ciudadanos en los asuntos de trascendencia pública; la protección de múltiples intereses difusos y colectivos; la existencia de la figura del *amicus curiae*, y la aceptación jurídica de instituciones como el derecho a la resistencia. Igualmente estimamos que las diferentes formas de protesta social y de desobediencia civil deben ser valoradas por su contribución a la crítica, la transformación y el desarrollo social.

Para nosotros, la corrupción entraña la presencia de tres variables que deben ser desmontadas: *1)* el ejercicio del poder sin controles jurídicos adecuados por la debilidad del sistema de división de poderes —la oposición en México no es oposición—; *2)* la impunidad, porque los que vigilan la corrupción dependen en sus nombramientos de los vigilados, y *3)* la ausencia de mecanismos de participación ciudadana para que la sociedad vigile y supervise permanentemente a sus autoridades y para que en las principales decisiones la comunidad apruebe los asuntos de mayor trascendencia. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), desde mi punto de vista, no atiende adecuadamente ninguno de los tres factores.

II. Una crítica al título cuarto de la Constitución de la república

El título cuarto de la Constitución fue modificado en su denominación a raíz de la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación,* para ahora titularse "De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado". Ese extenso nombre nos dice que las responsabilidades no son exclusivamente de los servidores públicos o de los particulares que administran recursos públicos, sino también de particulares que participan en actos de la administración pública que son considerados graves en los términos de la ley, o particulares involucrados en hechos de corrupción; y existe también la responsabilidad patrimonial del Estado. El título cuarto de la Constitución destaca supuestamente por ser el ordenamiento jurídico constitucional para combatir la corrupción.

Este apartado se ocupa, además, de los diversos tipos de responsabilidades de servidores públicos, de particulares y del propio Estado. Así, existen responsabilidades política, penal, administrativa, civil, patrimonial del Estado y resarcitoria. Cada una es autónoma de las otras, de forma que la misma conducta de un servidor público puede generar distintos tipos de responsabilidad y es posible que se sigan procedimientos y procesos diversos y, también, que se impongan sanciones por cada uno de los géneros de responsabilidades que están en juego. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza —artículo 109 constitucional—.

En diciembre de 2018, el presidente de la república envió al Senado una iniciativa de reforma a los artículos 108 y 111 de la Constitución para ampliar el catálogo de delitos por los que se podía enjuiciar penalmente al presidente de la república, e incluyó, además del delito de traición a la patria, los delitos electorales, aquellos por hechos de corrupción y los que ameritan prisión preventiva oficiosa y que están contenidos en el segundo párrafo del artículo 19 constitucional. Las cámaras del Congreso no se pusieron de acuerdo en el dictamen, quienes propusieron argumentos disímiles, y fue rechazado por ambas. Por ello, es posible que, con fundamento en el procedimiento legislativo contemplado en el artículo 72 E constitucional, en el periodo de sesiones legislativas que inició el 1 de febrero de 2020 se hubiera vuelto a retomar el tema, y analizado los delitos por los que puede ser enjuiciado el presidente de la república, así como el procedimiento de declaración de procedencia para todos los servidores públicos que prevea el artículo 111 constitucional.

A. La ambigua definición de servidores públicos para efecto de las responsabilidades

El artículo 108 de la Constitución señala que para efecto de las responsabilidades se entiende por servidores públicos a "los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Adminis-

tración Pública Federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

También, para efectos de las responsabilidad de carácter federal, se entiende a los servidores públicos de las entidades federativas —gobernadores, diputados locales, magistrados, miembros de los Consejos de la Judicatura locales, integrantes de los ayuntamientos y de las alcaldías de la Ciudad de México, órganos constitucionales autónomos locales, entre otros—, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebido de fondos y recursos federales.

Lo anterior significa que, para efectos de responsabilidad, todo servidor público —federal, estatal o municipal— que viole la Constitución, las leyes federales o realice un ejercicio ilícito de fondos y recursos federales es susceptible de las responsabilidades del título cuarto. Las anteriores normas pudieron ser más precisas, para que los particulares (personas físicas o morales que intervengan en actos o funciones que son primigenias del Estado y que, a través de concesiones, contratos, obras o prestación de servicios participan en ellas, o en el ejercicio de recursos públicos federales) también deban ser responsables en términos del título cuarto de la Constitución. La ambigüedad mencionada estimula el desarrollo de conductas ilícitas y corruptas por parte de particulares con la complicidad de servidores públicos federales, locales o municipales. Por eso, el concepto de servidores públicos para efectos de las responsabilidades debe ser muy extenso y comprender de manera contundente a las personas físicas y morales que intervengan en funciones gubernamentales —concesiones, contratos, obras y servicios— y violenten la Constitución o las leyes generales y federales, o hagan un manejo ilícito de los recursos públicos federales.

Respecto a las responsabilidades locales, el artículo 108, párrafo cuarto de la Constitución establece que las constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del párrafo primero de ese artículo y para efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federa-

tivas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Esos servidores serán responsables por el manejo indebido de los recursos públicos y de la deuda.

Este artículo presenta la misma ambigüedad respecto a los particulares que intervengan en funciones gubernamentales y violenten la Constitución o las leyes locales o disposiciones municipales o, en el manejo de los recursos públicos estatales y municipales. Además, incorpora —como no se hace a nivel federal de manera expresa (al menos en la Constitución)— la responsabilidad por la contratación y ejercicio de la deuda pública.

Todos los servidores públicos, según el último párrafo del artículo 108 constitucional, están obligados a presentar bajo protesta de decir verdad su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes. La Ley General de Responsabilidades Administrativas también establece como obligación haber hecho la declaración de impuestos. El precepto final del artículo referido podría tener una gran importancia —fuerza normativa— si de manera consistente las autoridades competentes dieran seguimiento puntual a la evolución del patrimonio, los intereses y las declaraciones fiscales de un porcentaje alto de los sujetos comprendidos en el propio artículo 108.

B. Los diversos tipos de responsabilidades

1. Las responsabilidades políticas

La responsabilidad constitucional más grave es la política. No implica la comisión de delitos, sino violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales o el manejo indebido de recursos federales que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Las sanciones consisten en la destitución y la inhabilitación en el encargo del servidor público —de uno a 20 años determina la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982—.

El artículo 110 de la Constitución precisa los servidores públicos federales que pueden ser sujetos de juicio político (entre ellos no se encuentra el presidente de la república), y son: los

senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la república, los magistrados de circuito y jueces de distrito, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

En el ámbito local son sujetos de juicio político federal por violaciones graves a la Constitución de la república y a las leyes federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales las siguientes autoridades: los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de tribunales superiores de justicia locales, los miembros de los consejos de las judicaturas locales y los titulares de los órganos constitucionales locales.

Los supuestos que dan lugar al juicio político se encuentran previstos en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 diciembre de 1982, la que señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I. el ataque a las instituciones democráticas;
II. el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
III. las violaciones a los derechos humanos;
IV. el ataque a la libertad de sufragio;
V. la usurpación de atribuciones;
VI. cualquier infracción a la Constitución de la república y a las leyes federales que cause perjuicios graves a la Federación, a los Estados, a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento ordinario de las instituciones;
VII. las omisiones de carácter grave, relacionadas con el numeral anterior, y
VIII. las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del otrora Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos federales.

En los juicios políticos, el Congreso de la Unión valora la existencia y gravedad de los actos y omisiones, y cuando algunos de ellos tengan carácter delictuoso la Cámara de Diputados formula la declaración de procedencia contemplada en el artículo 111 constitucional.

El artículo 109 de la Constitución determina que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas. Este puede ser iniciado por cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y acompañando los elementos de prueba que respalden la presentación de la denuncia.

En el juicio político, cuando la Cámara de Diputados encuentra elementos suficientes que acrediten las conductas y responsabilidades, presenta la acusación ante la Cámara de Senadores. Previamente, debe haber agotado el procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982, con audiencia del inculpado. La votación para la presentación de la acusación exige la mayoría absoluta de los presentes en la Cámara de Diputados.

Al presentarse la acusación, el Senado se erige en jurado de sentencia, y aplica, en su caso, la sanción mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las resoluciones de ambas cámaras son inatacables mediante recurso ordinario o a través del juicio de amparo.

El artículo 114, párrafo primero de la Constitución precisa que el procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse en el periodo en el que el servidor público desempeñe el encargo o un año después. Las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor a un año a partir de iniciado el procedimiento.

El juicio político, como puede verse, depende de la voluntad de los legisladores y de las mayorías que controlan las cámaras, y no deriva de la sociedad, como en el caso de la revocación del mandato, por eso, difícilmente procede en contra de alguno de los servidores que enumera el artículo 110 de la Constitución, ya que los partidos mayoritarios en las cámaras tienen el control sobre él. En el derecho comparado, el juicio político o *impeachment*

se utiliza como un mecanismo de destitución, fundamentalmente de presidentes, por razones que no son estrictamente jurídicas, sino partidistas, oligárquicas o de otro orden. Desde nuestro punto de vista, es un mecanismo que debiera ser derogado del orden constitucional mexicano y emplearse en su lugar, en todos los casos, la revocación del mandato para que los ciudadanos decidan la permanencia en su encargo de un alto servidor público.

En América Latina existen ejemplos del uso tendencioso del *impeachment*, así como de otras vías institucionales para deponer gobernantes que promueven modelos económicos no totalmente neoliberales: el golpe de 2019 contra Evo Morales, en Bolivia; la destitución en el cargo del presidente José Manuel Zelaya, en Honduras, y la del presidente Fernando Lugo, en Paraguay.[6] En Brasil, por vías formalmente constitucionales pero contrarias a los valores de la Constitución de ese país —con fraude a dicho ordenamiento—, se despojó del cargo a la presidenta Dilma Rousseff, el 30 de agosto de 2016.

El *impeachment* es una institución político-jurídica anglosajona que nació en el siglo XIV en Gran Bretaña, que Estados Unidos copió en su texto constitucional, y después nosotros, en América Latina. Esta figura se implantó en la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuando la democracia —si se le puede llamar así a la estadounidense— era de notables con voto censitario, que excluía a los esclavos, trabajadores y mujeres. Es decir, su diseño institucional estaba concebido para una democracia elitista en donde unos cuantos, muy pocos, participaban en la adopción de decisiones públicas.

En nuestra época, y a pesar de que la figura del *impeachment* esté recogida en los artículos 52 y 85 de la Constitución de Brasil de 1988, y 109, 110 y 114 de la Constitución mexicana, resulta un mecanismo de control poco democrático que favorece a las oligarquías —legislativa en este caso— en contra de gobernantes democráticamente electos. En una democracia avanzada y con-

[6] José Manuel Zelaya fue destituido el 28 de junio de 2009, por órdenes de la Suprema Corte de Justicia de Honduras. Fernando Lugo fue destituido por medio de un juicio político aprobado por el poder legislativo de Paraguay en 2012.

solidada, el único método para remover a un gobernante electo debiera ser la revocación de su mandato por voto popular. Si el pueblo elige a los gobernantes, solo este puede destituirlos mediante un proceso democrático, en donde el voto sea libre y auténtico.

2. Las responsabilidades penales y la declaración de procedencia

El artículo 109, fracción II constitucional señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. En responsabilidades penales por hechos de corrupción, no se puede oponer el secreto fiscal, bancario o fiduciario para impedir las investigaciones, procedimientos o resoluciones.

Los delitos que, a enero de 2020, el Código Penal Federal considera hechos de corrupción son: ejercicio ilícito de servicio público; abuso de autoridad; desaparición forzada de personas; cohecho; pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos; coalición de servidores públicos; uso ilícito de atribuciones y facultades; intimidación; concusión; tráfico de influencia; ejercicio abusivo de funciones; peculado, y enriquecimiento ilícito (arts. 212 a 225). Resulta por demás interesante que tipos penales como el lavado de dinero que implican corrupción —operaciones con recursos de procedencia ilícita— no se consideren delitos de corrupción.

Las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción pueden ser recurridas por la Auditoría Superior de la Federación y por la Secretaría de la Función Pública.

El artículo 109, fracción II, segundo párrafo constitucional indica que “las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudie-

sen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las penas que correspondan".

La declaración de procedencia o desafuero es un procedimiento que permite que los altos servidores públicos —entre ellos no se encuentra el presidente de la república— que menciona el artículo 111 de la Constitución sean sometidos a proceso penal por la comisión de cualquier delito, siendo estos: los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la república, y el consejero presidente y los consejeros electorales del INE.

El procedimiento de declaración de procedencia se desahoga exclusivamente en la Cámara de Diputados, y esta por mayoría absoluta de los presentes en la sesión respectiva, determina si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, es decir, a permitir que un juez penal conozca del proceso penal que corresponda.

Cuando la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no impide que el inculpado sea procesado cuando concluya su encargo ni se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación.

Las responsabilidades penales del presidente de la república tienen un tratamiento especial, pues la acusación se debe formular directamente ante la Cámara de Senadores en términos del artículo 110, y el Senado como jurado de sentencia resuelve con base en la legislación penal aplicable. En este caso, la Cámara de Diputados no declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, aunque en esta hipótesis un sector de la doctrina sostiene que el procedimiento debe ser de doble instancia, primero conoce la Cámara de Diputados y posteriormente el Senado como jurado de sentencia. La norma constitucional, no obstante, es imprecisa, y no está claro si el procedimiento es de dos instancias o de una sola ante el Senado.

Para los delitos federales cometidos por los ejecutivos locales, diputados, magistrados, consejeros de la judicatura locales y titulares de los órganos constitucionales autónomos de las entidades

federativas, existe declaración de procedencia, pero su efecto es que la determinación de la Cámara de Diputados se comunique a las legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

A enero de 2020, la Constitución señala que la resolución de la Cámara de Diputados de declaración de procedencia tiene como uno de sus efectos separar al servidor público de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria, el servidor público reasume su función, pero si es condenatoria, no se puede conceder al servidor público la gracia del indulto.

En materia penal, en caso de que el servidor público obtenga beneficios económicos o cause daños y perjuicios por la comisión de delitos, la sanción se gradúa de acuerdo al lucro obtenido o al daño y perjuicio ocasionado. Las sanciones económicas no pueden exceder de tres tantos los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados. Las resoluciones en materia de declaración de procedencia son inatacables, al igual que las que se emiten en el juicio político.

El artículo 112 constitucional establece que no se requerirá declaración de procedencia cuando el servidor público susceptible de este procedimiento esté separado de su encargo. Si reasume la función o ha sido nombrado en un cargo distinto —de los enumerados en el artículo 111— se procede conforme a lo previsto en ese precepto.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción que nunca serán inferiores a tres años. Estos se interrumpen cuando el servidor público ejerce alguno de los encargos previstos en el artículo 111 constitucional (art. 112, segundo párr. de la CPEUM).

Algunos de los casos de declaración de procedencia famosos en México son los de Manuel Riva Palacio, Pedro Téllez, Carlos A. Madrazo, Sacramento Joffre, Félix Ireta Viveros, Jorge Díaz Serrano, René Bejarano, Julio César Godoy Toscano, Lucero Guadalupe Sánchez, y el del actual presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador. Algunos de ellos, principalmente el pro-

cedimiento de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador fueron usados como arma política; en el caso referido, para intentar excluirlo —sin éxito— del proceso electoral de 2006, a la postre tan cuestionado en su validez jurídica y legitimidad política.

3. Las responsabilidades administrativas

El artículo 109, fracción III abunda en las responsabilidades administrativas, señalando que inicialmente solo correspondían a servidores públicos de cualquier nivel jerárquico, pero que, desde la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*, también pueden involucrar a particulares si las sanciones son graves. Las sanciones se clasifican, de acuerdo con la gravedad y reincidencia de las conductas, en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas por el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, y son resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente —federal o local—. Las faltas y sanciones no graves son conocidas y resueltas por los órganos internos de control de dependencias y entidades. La legislación secundaria determina la clasificación de las faltas en graves y no graves.

En el caso de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial Federal existe un tratamiento privilegiado y se observa lo que dispone el artículo 94 de la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ello, sin perjuicio de las competencias de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización externa sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La Administración pública federal cuenta con órganos internos de control para conocer de las responsabilidades no graves, fiscalizar internamente a las dependencias y entidades, y presentar denuncias que pudieran ser constitutivas de delito ante la Fis-

calía Especializada en Combate a la Corrupción, cuando se trata de recursos de la Federación.

En las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México también existen órganos internos de control que conocen de responsabilidades administrativas de carácter local; y sus funciones, además, consisten en fiscalizar internamente a las dependencias y entidades locales, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y presentar denuncias que pudieran ser constitutivas de delitos ante las instancias locales competentes.

Los tribunales administrativos tienen competencia para imponer sanciones a los particulares en el caso de faltas graves, mismas que pueden consistir en: inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales; suspensión de actividades; disolución o intervención en la persona moral respectiva. Se impondrán de acuerdo a la gravedad de la falta, los beneficios obtenidos, el daño y perjuicio ocasionado, y el carácter sistemático o no de las conductas.

Las decisiones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sobre responsabilidades administrativas por faltas graves de servidores públicos o particulares pueden ser recurridas por la Auditoría Superior de la Federación y por la Secretaría de la Función Pública.

Estimo que el Tribunal está capturado por el Ejecutivo y los partidos mayoritarios del Senado —artículo 43 de la Ley—. Un tribunal de esa naturaleza, no tiene independencia ni credibilidad. Para ilustrar lo anterior, el periódico *Reforma* ha indicado los lazos políticos y de dependencia de muchos de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ejemplo, los magistrados Carlos Chaurand Arzate y Zulema Mosri tienen vínculos con Manlio Fabio Beltrones del PRI; los magistrados Julián Olivas y Guillermo Valls responden a Peña Nieto y, Víctor Orduña y Rafael Estrada Sámano al expresidente Felipe Calderón Hinojosa.[7]

[7] *Reforma*, 9 de mayo de 2016.

Este Tribunal no cuenta con un órgano independiente que se encargue de fiscalizar su funcionamiento administrativo, la disciplina administrativa de sus titulares, o sus responsabilidades administrativas. No hay autoridad autónoma que supervise en esta materia al órgano jurisdiccional encargado de imponer las sanciones por responsabilidades administrativas graves. Esa tarea recae en la Junta de Gobierno y Administración, que se integra por el presidente del Tribunal y algunos de sus magistrados —artículo 21 de la ley—, es decir, el vigilante es juez y parte.

Existe un órgano interno de control que no es independiente y estará subordinado a la Junta de Gobierno y Administración, y que, desde luego, no conoce de las faltas administrativas de los magistrados del Tribunal, sino del resto del personal.

En síntesis, la instancia competente para el conocimiento de las faltas administrativas más graves de los servidores públicos del país, "es candil de la calle y oscuridad de su casa", porque sus magistrados son fiscalizados por ellos mismos. No existe un órgano interno de control independiente de los magistrados y, mucho menos, una suerte de Consejo de la Judicatura que conozca de sus faltas.[8]

Cualquier ciudadano, como en el juicio político, en la declaración de procedencia o en la acusación penal al presidente de la república ante el Senado, tiene legitimación procesal activa para promover denuncias en materia de responsabilidad administrativa. Tanto estas últimas como las otras responsabilidades son autónomas.

En materia de responsabilidades administrativas no se puede oponer el secreto fiscal, bancario o fiduciario para impedir las investigaciones, procedimientos o resoluciones. Cuando la responsabilidad administrativa es grave, el plazo de prescripción no podrá ser menor a siete años.

La ley secundaria en materia de responsabilidades adminis-

[8] Cárdenas Gracia, Jaime y Márquez Gómez, Daniel (coords.), *Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico*, México, IIJ-UNAM-Cámara de Diputados, 2019.

trativas es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.[9] De todas las leyes del SNA, esta es la que tuvo mayor visibilidad por los siguientes motivos: *1)* la formulación de una iniciativa legislativa ciudadana conocida popularmente como la "ley 3 de 3"; *2)* la posterior impugnación política de los empresarios a que sus declaraciones 3 de 3 se hiciesen públicas; *3)* el veto presidencial proponiendo observaciones para que los empresarios no tuviesen obligación alguna en esa materia, y *4)* la posterior enmienda de diez artículos relacionados con las frustradas y pretendidas obligaciones para que los empresarios difundieran públicamente sus declaraciones patrimoniales y de intereses.[10]

Respecto a las declaraciones 3 de 3, se realizó un escándalo pirotécnico por los partidos PRI, PVEM, PAN y PRD en torno a la obligación de la publicidad de las tres declaraciones para los funcionarios públicos, que ha quedado y quedará en nada. ¿Por qué? Por la negativa de los altos servidores públicos a transparentar su patrimonio, intereses y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; y porque el SNA está controlado, es decir, porque está cooptado por el presidente, la mayoría de los senadores o de los diputados —las cúpulas de los partidos mayoritarios—. Esto es, no existen garantías de una revisión exhaustiva, imparcial y justa de esas declaraciones. Su verificación según la ley se basará en la aleatoriedad de las revisiones, sin que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establezca criterios para determinarla.

¿Qué significa lo anterior? Que habrá una verificación discrecional, y hasta política, de las supervisiones. A los funcionarios inaceptables o poco importantes para el sistema les tocará

---

9 El expresidente Enrique Peña Nieto vetó parcialmente el 23 de junio de 2016 el ordenamiento aprobado en el periodo extraordinario por el Congreso de la Unión en junio de 2016 —del 13 al 17— e hizo observaciones a los arts. 3, frac. VIII; 4, frac. III; 27, tercer párrafo; 30; 32; 33; 37; 46; 73, y 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Argumentó a favor de los empresarios que la difusión de sus 3 de 3 implicaría violentar los derechos humanos a la privacidad y a la protección de datos personales.

10 La reforma fue publicada el 18 de julio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*.

esa revisión aleatoria que, posteriormente, dará lugar a procedimientos de investigación, substanciación y resolución, en donde el desahogo de los procedimientos podrá llegar jurídicamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que, en última instancia, depende del presidente de la república y de la élite del poder en México, es decir, de los partidos mayoritarios.

Por eso era imperioso que el SNA determinara investigar los actos de corrupción del presidente de la república y de los expresidentes —aunque los hechos hayan prescrito, pues se trataría de garantizar el derecho humano a saber—, por ejemplo, en el ámbito de la operación y de los procedimientos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas del sector público, o bien, respecto de las grandes compras gubernamentales y concesiones, así como en el incremento de las fortunas personales y familiares de los presidentes, por órganos realmente independientes y electos por los ciudadanos; lo que desde luego, la ley no prevé.

De sobra son conocidos los casos específicos de corrupción de los últimos sexenios. En el de Carlos Salinas de Gortari merecen profundizarse las múltiples privatizaciones y desincorporaciones de empresas públicas que favorecieron a algunos cuantos potentados, que hoy aparecen entre los hombres más ricos de México y del mundo. En el caso de Ernesto Zedillo Ponce de León, es pertinente recordar las decisiones que fundaron la aprobación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y que implicaron privilegios para la oligarquía nacional, en donde las deudas privadas se transformaron en deudas públicas con la complicidad del poder legislativo.

Sobre el sexenio de Vicente Fox Quesada, se pueden mencionar: la manera ilegal a través de la cual llegó a la presidencia empleando un esquema de financiamiento paralelo conocido como "Amigos de Fox"; los escándalos de Oceanografía; el tráfico de influencia protagonizados por los hijos de su cónyuge, y los contratos de servicios múltiples para explotar hidrocarburos, que fueron otorgados en contra de lo que disponía en ese momento la Constitución.

Las irregularidades del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa están a la vista: la manera ilegítima que lo llevó a la presidencia de

la república; la corrupción en la Comisión Federal de Electricidad (CFE); la extinción inconstitucional de Luz y Fuerza del Centro; el otorgamiento de masivas concesiones mineras para favorecer a algunos grupos económicos —como nunca en la historia de México—; la guerra contra el narcotráfico sin justificación constitucional, y el aumento del gasto en materia militar y seguridad pública en detrimento del gasto social, entre otros muchísimos actos y omisiones que deben ser investigados.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto tuvimos, entre otros, actos susceptibles de análisis desde perspectivas de corrupción, como: la privatización de la industria energética y la aprobación de las reformas estructurales en contra del pueblo mexicano; las relaciones de corrupción del presidente y de algunos de sus secretarios con grupos empresariales como Higa, OHL y Odebrecht, que implicaron beneficios a esas empresas y la familia del presidente, derivados de múltiples y onerosos contratos generados en licitaciones simuladas; la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, y escándalos como el de la llamada "Casa Blanca", entre diversas irregularidades, que incluyen la manera ilícita —mediante la compra de votos y el apoyo de Televisa— de su arribo a la presidencia de la república.

Servidores públicos del gobierno de Andrés Manuel López Obrador también han sido señalados por graves faltas administrativas y penales y, respecto de ellos, no han existido hasta la fecha —enero de 2020— responsabilidades y sanciones ya determinadas.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas presenta, por su parte, deficiencias concretas:

i. El artículo 5 excluye como servidores públicos sujetos de la ley a los consejeros independientes de las empresas productivas del Estado y a otros funcionarios equivalentes, quienes quedan autorizados para violar la ley de responsabilidades impunemente.
ii. No son plenamente públicas las declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales.
iii. Los particulares —personas físicas y morales— no tienen obligación de hacer públicas sus declaraciones patrimo-

niales, de interés o fiscales. En el caso de las empresas, sus accionistas y directivos que contratan o reciben concesiones, permisos o autorizaciones del Estado deberían también hacer públicas estas tres declaraciones, y dos adicionales: declarar que cumplen sus obligaciones laborales y aquellas respecto a las leyes relacionadas con el medio ambiente y la salud.

iv. La verificación e investigación de las declaratorias será aleatoria, pero la ley no fija los criterios para definir esa aleatoriedad —art. 30—.

v. La clasificación de faltas no graves y graves que hace la ley no precisa el método que permita la distinción. El legislador está actuando arbitrariamente.

vi. El plazo de caducidad de la instancia es muy corto (seis meses), lo que implica que transcurrido dicho plazo de no actuación procesal caduca la instancia —art. 74—.

vii. Las faltas no son imprescriptibles. Las graves prescriben, en el mejor de los casos, a los siete años.

viii. Los inversionistas extranjeros no son susceptibles de responsabilidades administrativas, aunque se trate de conductas verificadas en territorio nacional y en contra del ordenamiento nacional; solo lo son los organismos y servidores públicos extranjeros —art. 70—. Omisión que consideramos totalmente neoliberal.

ix. Permite válvulas de escape para decidir no iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa —cuando el asunto motivo de la denuncia sea opinable jurídicamente, y cuando la falta sea subsanada— (art. 101).

x. No prevé la extinción de dominio por faltas graves en materia de responsabilidades administrativas.

xi. No concede de manera expresa a las autoridades aplicadoras substanciadoras y resolutoras competencias para obtener pruebas de oficio.

xii. El estándar probatorio es muy alto, "más allá de toda duda razonable", con lo que muchos hechos quedarán en la impunidad.

xiii. Los particulares solo son sujetos de la ley por faltas graves, pero no por faltas no graves.

xiv. Los códigos de conducta que prevé pueden implicar violación a los principios de legalidad y de reserva de ley. Solo por ley pueden determinarse faltas y sanciones.
xv. Los denunciantes no tienen reconocida en todos los casos —en medios de impugnación— legitimación procesal activa, solo en la apelación.
xvi. No existe la obligación de comprender e interpretar la ley desde la Constitución y las convenciones internacionales. Prevalecen en ella los criterios de la vieja cultura paleopositivista.

4. Responsabilidades civiles

El artículo 111, párrafo octavo constitucional precisa que en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia, lo que parece obvio porque este procedimiento se actualiza con la comisión de delitos contra los servidores públicos que expresamente determina el artículo 111. Sin embargo, este precepto que parece prístino debe entenderse de manera conforme y sistemática con el resto de las normas de la Constitución, los tratados y la ley, dado que algunas de las responsabilidades de los servidores públicos, aparentemente de carácter civil, pueden implicar también responsabilidad del Estado, y esta es objetiva y directa. Es decir, se puede ejercitar directamente la acción en contra del Estado, sin demandar primero al servidor público por la vía civil. Verbigracia, es posible demandar directamente al Estado y no al servidor público del Estado por los errores judiciales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. Responsabilidad patrimonial del Estado

El último párrafo del artículo 109 de la Constitución establece que el Estado tiene responsabilidad por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes y derechos de los particulares, cuando esta sea objetiva y directa.

Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

La responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares con motivo de su actividad irregular se prevé en los términos establecidos a partir de la reforma publicada el 25 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*. Anteriormente, estaba prevista en iguales términos en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional —reforma publicada el 14 de junio de 2002—.

Previo a estas reformas constitucionales, el Estado mexicano tenía responsabilidades por actividad irregular, pero esta era subsidiaria y dependiente, y se debían acreditar elementos subjetivos, como el dolo. En ese tiempo era necesario demandar al servidor público por los daños y perjuicios causados por su actividad irregular. La responsabilidad del Estado, en todo caso, venía después.

Existen tres características de la responsabilidad patrimonial del Estado: *1)* es objetiva y directa —se demanda directamente al Estado y no es necesario demostrar dolo—; *2)* deriva de una actividad irregular que requiere ser probada —el daño o perjuicio debe ser efectivo, evaluable económicamente, individualizado, y se necesita demostrar la relación causal entre el daño y la actuación irregular—, y *3)* la indemnización a favor del particular debe ser integral y solicitada por la vía administrativa.[11]

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, y precisa en su artículo 1 que, esta responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización debe ajustarse a la ley. Además, señala que se entiende por actividad administrativa irregular aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño o perjuicio de que se trate.

[11] Laynez Potisek, Javier, "Comentario al párrafo sexto del artículo 109 constitucional", en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. III, pp. 1830-1834.

La parte final del artículo 2 de esa ley establece que "la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como los actos que realicen en el ejercicio de su competencia".

El Estado queda exceptuado de la obligación de indemnizar, en los supuestos de caso fortuito o de fuerza mayor, cuando los daños y perjuicios no se hayan podido prever o evitar de acuerdo al desarrollo de la ciencia y la técnica, y aquellos en los que el solicitante sea el causante del daño.

Los montos de indemnización por daños y perjuicios materiales se calculan con base en lo previsto en los criterios de la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y además, se deben tomar en consideración los valores comerciales del mercado.

Las reclamaciones se presentan ante la dependencia, entidad u órgano constitucional autónomo que haya causado los daños y perjuicios, conforme a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Las resoluciones que dicten esas instancias pueden impugnarse mediante el recurso de revisión en vía administrativa o por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Los plazos de prescripción legal son excesivamente cortos, de uno o dos años, de acuerdo a la naturaleza del daño.

El Estado conserva el derecho de repetir en contra de los servidores públicos que hayan causado los daños y perjuicios, mediante los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

6. Responsabilidades resarcitorias

Las responsabilidades resarcitorias devienen del artículo 79 de la Constitución que señala en su fracción II, penúltimo párrafo, que la Auditoría Superior de la Federación al entregar a la Cámara de Diputados sus informes de 1 de mayo y 1 de noviembre de cada año, sobre la situación de las observaciones, re-

comendaciones y acciones promovidas, deberá incluir en ellos los montos resarcidos a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales.

El artículo 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas determina para las faltas no graves, que la Auditoría Superior de la Federación o la autoridad resolutora competente tienen facultades, 90 días después de su notificación, para obligar a entes públicos y particulares a resarcir los daños a la Hacienda Pública o a los entes públicos que hayan causado los daños y perjuicios. Si no se realiza el reintegro de las cantidades a resarcir, estas se estiman como créditos fiscales, lo que faculta al Sistema de Administración Tributaria y sus homólogos en las entidades federativas, a ejecutar su cobro de acuerdo a la ley. De manera incorrecta —aunque se regula como un estímulo antijurídico—, el último párrafo del referido artículo 50 expresa que la autoridad resolutora podrá abstenerse de sancionar al ente público o al particular, si el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y el daño haya sido resarcido o recuperado.

Por su parte, los artículos 67 fracción I y 68 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación precisan que si de la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades graves a cargo de los servidores públicos o particulares, la Auditoría Superior de la Federación procederá a promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la imposición de sanciones, y que esos procedimientos tienen como uno de sus objetivos, resarcir el monto de los daños y perjuicios estimados en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos. Lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que correspondan.

III. El Sistema Nacional Anticorrupción deficitario

El artículo 113 de la Constitución regula el SNA, considerado como una instancia de coordinación entre las autoridades de

todos los órganos de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Las bases de este sistema son las siguientes:[12]

I. Cuenta con un Comité Coordinador que está integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.
II. El Comité de Participación Ciudadana se integra por cinco ciudadanos y son designados en los términos que establezca la ley.
III. Al Comité Coordinador del SNA le corresponden las siguientes competencias:
    a) establecer mecanismos de coordinación con los sistemas anticorrupción de las entidades federativas;
    b) el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
    c) sistematizar y actualizar la información sobre la materia que generen las instituciones competentes del gobierno;
    d) fijar bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades que integran el sistema nacional y los locales;
    e) elaborar un informe anual que contenga los resultados del ejercicio de sus funciones y la aplicación de políticas y programas en la materia.

El Comité Coordinador puede emitir recomendaciones no vinculantes para atender la corrupción, así como para el mejo-

[12] Fue publicada el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ramiento del desempeño de las autoridades en la materia y en el control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones deben informar al Comité Coordinador del SNA sobre la atención que brindan a las recomendaciones.

En las entidades federativas se deben crear sistemas locales anticorrupción con propósitos similares al nacional.

Mis críticas al SNA previsto en la Constitución son las siguientes:

1. Dejó inmune al poder presidencial. La reforma constitucional anticorrupción de 27 de mayo de 2015 no modificó el artículo 108 de la Constitución. El presidente, el eje del poder formal, sigue casi impune durante el ejercicio de su mandato, salvo los casos conocidos de traición a la patria y delitos graves del orden común.
2. No se contempló la pena y/o sanción de extinción de dominio por delitos y faltas graves relacionadas con la corrupción —art. 22—. Según la reforma de 2015, solo procedía la extinción de dominio por delitos de enriquecimiento ilícito. No fue sino hasta la reforma constitucional publicada el 14 de marzo de 2019, que se incluyó la extinción de dominio para delitos relacionados con hechos de corrupción.
3. Los órganos internos de control para los órganos constitucionales autónomos que prevé la reforma, son controlados por los partidos mayoritarios porque ellos tienen el poder político para imponerlos desde la Cámara de Diputados —arts. 28 y 74—.
4. Los órganos internos de las dependencias federales son designados por el titular de la Secretaría de la Función Pública.
5. El diseño del Tribunal Federal de Justicia Administrativa —art. 73, fracción, XXIX-H— no augura independencia ni imparcialidad. Están detrás de él, el titular del Ejecutivo y las cúpulas de los partidos mayoritarios que designarán a los magistrados.
6. Las auditorías al desempeño solo dan lugar a recomendaciones y no a responsabilidades —art. 74, fracción VI—.
7. La Auditoría Superior de la Federación seguirá dependiendo constitucionalmente de la Cámara de Diputados, es de-

cir, de los partidos mayoritarios. La reforma constitucional anticorrupción no propuso su autonomía constitucional ni la elección ciudadana mediante el sufragio de su titular, y sus competencias, aunque se incrementan, no son las esperadas para enfrentar la corrupción propiciada desde el poder presidencial y la influencia indebida de los poderes fácticos —arts. 74 y 79—.

8. El poder judicial tiene un tratamiento especial respecto a los actos u omisiones de corrupción en su ámbito —art. 109—.

9. El Comité Coordinador del SNA está influido por la presencia del Ejecutivo a través de la participación de la Secretaría del Ejecutivo responsable del control interno —art. 113—.

10. El Comité Coordinador del SNA solo produce recomendaciones que no son vinculantes —art. 113—.

11. El plazo máximo de prescripción en la materia de responsabilidades administrativas es de siete años y nuestro cuestionamiento es ¿por qué no son imprescriptibles? —art. 114—.

12. El SNA es antifederalista. No participan las entidades federativas y municipios en su Comité Coordinador —art. 113—.

13. El desarrollo de la reforma constitucional se ha realizado a través de leyes generales en donde no participarán las legislaturas de las entidades federativas en su aprobación.

Con motivo de la reforma al artículo 113 constitucional, se publicó el 18 de julio de 2016, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. El SNA implica la creación de múltiples órganos e instancias, cuyos titulares serán designados por el presidente de la república, la mayoría calificada del Senado o la mayoría calificada de los diputados. No hay auténtica separación e independencia entre los vigilantes y vigilados, porque los últimos designan a los primeros. Son instancias partidocratizadas.[13]

[13] Los titulares de las instancias anticorrupción —los vigilantes— son nombrados por los supuestos vigilados: *a)* los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa serán nombrados a propuesta del presidente por

La legislación anticorrupción, aunque realiza alguna referencia a las empresas nacionales y extranjeras que obtienen concesiones, contratos, autorizaciones y permisos del gobierno, no establecen suficientes obligaciones para ellas. Por ejemplo, solo los servidores públicos están conminados a la publicidad —aunque muy limitada— de sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales. Las empresas no están obligadas a publicitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, laborales, medioambientales y en materia de salud; Y sus directivos y accionistas no tendrán obligaciones similares a los servidores públicos obligados a la transparencia de sus declaraciones.

Los delitos y faltas de corrupción no son imprescriptibles, lo que constituiría un elemento inhibidor poderosísimo en el combate a la corrupción. Además, las autoridades de los órganos e instancias encargados de la anticorrupción no son electos por los ciudadanos; son instancias burocráticas.

El SNA no entiende que las claves del combate a la corrupción tienen que ver con: *a)* el control al poder político, económico, mediático y social; *b)* la lucha en contra de la impunidad a través de autoridades independientes de los que van a ser vigilados, y *c)* con fuertes mecanismos de democracia participativa. Tampoco se preocupa por la democracia participativa, deliberativa y comunitaria como instrumentos fundamentales del combate a

---

las dos terceras partes del Senado; *b)* los consejeros de la judicatura, son designados, dos por el Senado, uno por el presidente, y cuatro son integrantes del Poder Judicial Federal; *c)* el titular de la Auditoría Superior de la Federación es designado por mayoría calificada de las dos terceras partes de los presentes en la Cámara de Diputados; *d)* el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es designado por el fiscal general de la república y puede ser removido por el mismo funcionario con un procedimiento de objeción en ambos casos de las dos terceras partes de los presentes en el Senado; *e)* el presidente del INAI es designado por las dos terceras partes del Senado; *f)* el titular de la Secretaría de la Función Pública es designado y removido libremente por el presidente de la república y ratificado por la mayoría de senadores presentes; *g)* el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa será propuesto por el presidente y designado por las dos terceras partes del Senado, y *h)* los ciudadanos que también son designados indirectamente por el Senado de la República a través de una comisión de selección definida previamente por la Cámara Alta.

la corrupción. No se prevén en las leyes secundarias los referéndums para aprobar reformas constitucionales, tratados y leyes, ni las acciones populares de inconstitucionalidad.

El SNA no ha promovido establecer como delito la traición al mandato popular, que consiste en prometer políticas públicas durante las campañas electorales que después no se satisfacen. Tampoco establece que los contratistas, concesionarios, permisionarios, personas físicas que reciban privilegios fiscales, accionistas y/o directivos de empresas con vínculos con las instancias públicas tengan prohibido donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas, concesionarios, permisionarios y personas que perciban privilegios fiscales, que donen a las precampañas y campañas, además de las sanciones penales, administrativas, electorales y civiles que correspondieran, deberían estar impedidos a participar en las licitaciones, contratos u obras públicas de los diversos niveles de los poderes públicos e instancias de autoridad.

Las empresas productivas del Estado, los fideicomisos públicos y figuras análogas, sin excepción, se deberían regir por las mismas disposiciones que norman a las instituciones públicas en el SNA, y esto no ocurre así en la legislación secundaria.

Además, el SNA no deroga las asociaciones público-privadas, ni prohíbe la privatización, ni la emisión de bonos de infraestructura energética. La privatización de los bienes y servicios públicos es una de las fuentes fundamentales de la corrupción como lo reconocen los organismos internacionales que la combaten. Tampoco permite que su Comité Coordinador produzca resoluciones vinculantes y obligatorias para las autoridades —solo recomendaciones—.

Además de lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción presenta estas deficiencias concretas:

1. El Comité Coordinador no tiene la obligación legal de sesionar en público, ni se previó jurídicamente la invalidez de las decisiones que no se deliberaran en público (art. 13).
2. Aunque el presidente de ese Comité es un ciudadano, la mayoría son funcionarios públicos (art. 10).

3. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, son pagados con cargo al erario, y no se consideran servidores públicos en violación al artículo 108 de la Constitución.
4. El Comité de Participación Ciudadana no tiene obligación legal de sesionar en público (art. 20).
5. El poder, por el número de competencias, en el SNA reside en la Secretaría Técnica que es la instancia que tiene todo el control del SNA (art. 35).
6. En el Sistema Nacional de Fiscalización no participan los ciudadanos, sino exclusivamente servidores públicos (art. 37).

IV. Conclusiones

El marco constitucional anticorrupción del título cuarto no satisface los objetivos anticorrupción. Los poderes más importantes del país —el presidencial y los fácticos nacionales y transnacionales— están en gran parte fuera del SNA. Los fiscalizadores dependerán de los vigilados —los más importantes según el marco constitucional— porque a ellos deberán su nombramiento, lo que entraña que la impunidad de los altos servidores públicos y de los grandes empresarios nacionales y transnacionales continuará. La intervención de la sociedad se reduce al mínimo; las reformas anticorrupción jamás han buscado fortalecer los mecanismos de democracia participativa, deliberativa y comunitaria como tanto hemos insistido. El mejor antídoto anticorrupción es una sociedad civil vigorosa, exigente y con armas jurídicas para supervisar, orientar y definir las principales funciones y decisiones públicas.[14]

[14] Santos, Boaventura de Sousa, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, México-Guatemala-Buenos Aires, Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores-Siglo Veintiuno Editores, 2010. Shapiro, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, ediciones Bellaterra, 2005. Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, "Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano", en *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, Corte Constitucional, 2010, y Villabella, Carlos, *Nuevo constitucionalismo latinoameri-*

Por tanto, consideramos que la gran cara y estructura burocrática surgida de la arquitectura del SNA tiene una finalidad distinta, que no es la de combatir la corrupción: es un cambio para producir alguna legitimidad interna pero sobre todo externa. El gobierno mexicano va a "vender" su reforma en el exterior como la concreción más importante que ha hecho el Estado en la materia. Mucho me temo que, la poca legitimidad que propicien las reformas quedará pronto debilitada, en cuanto las disposiciones comiencen a aplicarse. En este sentido, para nosotros, cualquier reforma anticorrupción pasa por la reformulación completa del Estado y la transformación del supuesto sistema democrático nacional, por uno que aúne el carácter representativo rediseñado con una democracia participativa, deliberativa y comunitaria más radical.[15]

Bibliografía

Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.

—— y Márquez Gómez, Daniel, *Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico*, México, IIJ-UNAM-Cámara de Diputados, 2019.

Laynez Potisek, Javier, "Comentario al párrafo sexto del artículo 109 constitucional", en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. III.

Merton, Robert K., *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE, 1964.

Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

cano. ¿Un nuevo paradigma?, México, Grupo Editorial Mariel-Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla-Universidad de Guanajuato-Juan Pablos Editor, 2014.

15 Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *Estado de Derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.

Santos, Boaventura de Sousa, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, México-Guatemala-Buenos Aires, Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores-Siglo Veintiuno Editores, 2010.

Shapiro, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2005.

Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, "Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano", en *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Ecuador, Corte Constitucional, 2010.

Villabella, Carlos, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. ¿Un nuevo paradigma?,* México, Grupo Editorial Mariel-Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.-Universidad de Guanajuato-Juan Pablos Editor, 2014.

El constitucionalismo dialógico y su relación con el modelo de Estado abierto

*María Elena Guadarrama Conejo**

Dejemos que cada hombre manifieste qué tipo de gobierno tendría su confianza y ese sería un primer paso en su consecución

Thoreau, 1849

Sumario: I. Introducción. II. La participación social en la configuración constitucional y el sistema democrático. III. Entre el constitucionalismo dialógico y el Estado abierto. IV. Conclusiones. Bibliografía.

En el presente trabajo analizaré la relación entre el constitucionalismo dialógico y los principios de transparencia, participación y colaboración que subyacen al concepto de Estado abierto (poderes ejecutivo, legislativo y judicial con estrategias de apertura gubernamental), con la intención de identificar cómo este esquema de gobernanza puede potenciar el constitucionalismo dialógico, democratizar el dinamismo del sistema de frenos y contrapesos, y lograr ejercicios de deliberación donde el acceso a la información pública tenga utilidad en la toma de decisiones de manera directa en los tres poderes.

* Maestra en Derechos Humanos y Garantías por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Desde 2016 es comisionada integrante del Pleno de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.

I. Introducción

En las últimas décadas, la democracia destelló entre las naciones de América Latina como la promesa de un modelo que garantizaría los *cambios aspiracionales*, sobre todo en aquellos países que, durante años, vivieron los sinsabores de regímenes dictatoriales. Los sistemas democráticos se avizoraron como la promesa de garantizar el derecho no solo al voto, sino también a ser votado en la elección de los representantes populares que encabezarían los cargos públicos.

En México, tanto la transparencia como principio transversal en el actuar del servicio público como la garantía de acceso a la información pública reconocida en los últimos años como un derecho humano se dibujaron como otra conquista de los regímenes democráticos para vigilar el actuar de las autoridades en la esfera pública.

Sin embargo, nos encontramos en una fase de desilusión de la vida democrática. Los cuestionamientos se agudizan en cuanto contamos con información, contrastamos datos, percibimos las brechas y, finalmente, concluimos que no basta con garantizar el derecho a votar y ser votado.

Al respecto, Pzreworski[1] sostiene una defensa minimalista de la democracia, argumentando que este sistema de gobierno es deseable porque permite preservar la paz y sancionar a aquellos representantes que no desempeñen un papel a la altura de las expectativas de una sociedad. Aunque en cierto aspecto la afirmación es defendible, no deja de ser limitada, y podría estar poniendo atención en una sola cara de la moneda.

En la región, la situación de la pobreza, la desigualdad, la falta de empleo, la inseguridad y otros temas, no solo siguen siendo un reto, sino que se han profundizado. El Informe de Latinobarómetro 2018, da cuenta de la situación y las causas que han contribuido a que los retos aumenten. Entre ellas, tenemos el fenómeno de la corrupción en la prestación de servicios y en la ejecución

[1] Przeworski, Adam *et al.,* "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 59, núm. 3, 1997.

de políticas públicas. A razón de esto —informa el reporte— solo 48% de la población demuestra su apoyo a regímenes democráticos.

Además, en los últimos años las aspiraciones sobre nuestras libertades se han robustecido y en consecuencia sus reclamos y la necesidad de vigilar las acciones de aquellos a quienes elegimos para representarnos. Frente a esto, los derechos reconocidos constitucionalmente pareciera que se han confeccionado con una talla mayor a lo que el poder puede o ha querido soportar desde su estructura para su efectiva garantía.

Thoreau,[2] en su época, resumió en una frase lo limitado que puede llegar a ser el cargar la valía de la democracia solo a la garantía del voto: "Incluso votar por lo justo [decía] es no hacer nada por ello. Es tan solo expresar débilmente el deseo de que la Justicia debiera prevalecer". En contraste, se propone apostar por un sustancialismo democrático que fortalezca constituciones apegadas a la moral pública actual, que impregne las acciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, privilegiando en lo posible la participación social directa en la toma de decisiones, sin que la división de poderes sea un obstáculo, como ha sostenido Gargarella.[3]

II. La participación social en la configuración constitucional y el sistema democrático

Es común que nos encontremos en situaciones donde las autoridades pueden llegar a sentirse amenazadas ante la pluralidad que implica la democracia y no saber cómo lidiar con ella. Por ello, los esquemas de participación social que proponen en muchas ocasiones son incipientes, complejos, o bien, solo prosperan si gozan del patrocinio de grupos de interés, con el riesgo de some-

[2] Thoreau, Henry, *Desobediencia civil y otros escritos,* España, Editorial Tecnos, 2008, p. 44.

[3] Gargarella, Roberto, "Un dialogo sobre la ley y la protesta social", en Canté, Freddy (ed.), *Argumentación, negociación y acuerdos,* Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2012.

ter la agenda de la participación social a perversiones clientelares o de consolidar la denominada "élite social".

Lo anterior agudiza la ya notoria brecha de comunicación en condiciones de igualdad entre la sociedad y las autoridades, que se traduce en la falta de satisfacción de múltiples necesidades sociales frente a las que una minoría actúa con facultades de representación desde el poder ejecutivo, legislativo e, incluso, del judicial en su calidad de garante del mandato constitucional.

Siguiendo a Gargarella, se trata de cómo la configuración actual del poder arrastra una tradición más conservadora, donde el poder ejecutivo se erige por sobre los otros dos, modificando el tradicional *check and balance*; obstaculizando la innovación institucional para lograr garantías efectivas de los derechos amplios que hoy se reconocen en las constituciones, entre ellas, la mexicana.

Frente a lo anterior, es necesario que exista un genuino compromiso del Estado para facilitar y fomentar la participación social; pero no solo eso, sino también para instrumentar medidas que le den sustancia mediante una amplia exposición y transparencia de la información pública, facilitando y garantizando su acceso.

En este sentido, la existencia del derecho de acceso a la información pone de relieve la necesidad de dotar de capacidades a la ciudadanía para potenciar los funcionamientos y libertades[4] en el conversatorio público, en términos de una igualdad conceptualizada como la "inexistencia de opresión, sometimiento o [...] exclusión, [aludiendo] al imperativo moral de igual libertad como precondición de la autonomía de las personas".[5] Resulta imprescindible enmarcar la voz ciudadana dentro del funcionamiento institucional, y hacerlo desde la Constitución, en tanto esta es considerada como: "[...] el pacto fundacional de una sociedad y es el modo que una sociedad escoge para definir las re-

[4] Sen, Amartya, *La idea de la justicia*, México, Taurus, 2012.

[5] Saba, Roberto, "Desigualdad estructural", en *Más allá de la igualdad formal ante la Ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, México, Siglo XXI editores, 2016, p. 28.

glas fundamentales con las que organizar la vida en común [...] es, sobre todo, un pacto entre iguales, esto quiere decir que es un acuerdo celebrado en la sociedad por todos los que la integran y es un pacto celebrado entre todos en donde todos están situados en un punto de igualdad [...]".[6] En otras palabras, el compromiso por fortalecer la participación no debe circunscribirse a un acto voluntario, condescendiente o discrecional de las autoridades, sino que debe institucionalizarse. Sustancialmente, se trata de reestructurar la parte orgánica de la Constitución para que las instituciones funcionen con esquemas de apertura gubernamental, ciudadanizándose bajo la misma lógica democrática con la que intentan erigirse.

Néstor Pedro Sagüés[7] ha hecho referencia al concepto "constitución viviente", bajo el que subyace la idea del derecho de las generaciones a vivir su Constitución:

> La idea de una "Constitución viviente" —*living constitution*— pretende romper definitivamente con el textualismo y el originalismo revisando el concepto mismo de Constitución y el de interpretación constitucional. En concreto, postula la independencia de la actual comunidad, tanto del texto original como de las valoraciones e intenciones del constituyente histórico. Y en cuanto la "interpretación", entiende que en realidad no se trata de "interpretar" un documento —lo que supone hallar en él el sentido que debe dársele a la Constitución—, sino de elaborar respuestas jurídicas constitucionales conforme a las necesidades del presente y a las valoraciones y creencias de la sociedad actual. En definitiva, se arriba así a un *no interpretativismo*, versión aguda del activismo judicial.[8]

Esta afirmación implica un reconocimiento de la relación entre lo jurídico y la moral actual. Para conocer la moral social es imprescindible combatir el hermetismo del poder y generar estrategias que permitan la deliberación activa e incidente por parte de la sociedad y, en consecuencia, renovar significados.

---

6 Gargarella, Roberto, "¿Qué es la Constitución?", 2020, *http://lalibertadepluma.org/roberto-gargarella/*

7 Sagüés, Néstor Pedro, *La Constitución bajo tensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.

8 *Ibidem,* p. 27.

En este sentido, es útil enfatizar la naturaleza epistémica que Nino[9] atribuye a la democracia como "el procedimiento más confiable para poder acceder al conocimiento de los principios morales"; principios que se traducen en contenidos constitucionales que solo pueden ser entendidos como genuinos si se desarrollan dinámicas que movilicen el diálogo público.

Al respecto, el poder judicial tiene un reto importante, pues tradicionalmente se le ha visto como un poder alejado de la sociedad en tanto no es fruto de los procesos de elección directa; sin embargo, cada vez más se le demanda transparencia, cercanía y, en ese sentido, una exigencia de que se mantenga cercano a las necesidades y valores actuales. Para conocerlas es importante contactar con la fuente de las mismas: la sociedad. De nada sirve un amplio reconocimiento de derechos demandados de generación en generación, si se topan con obstáculos e inercias institucionales que no sincronizan con la misma velocidad con la que se han reconocido los derechos.

Sobre los poderes ejecutivo y legislativo, si bien la representación política puede ser "un instrumento valioso o un mal necesario", la democracia directa tendría que ser obligatoria siempre que sea posible.[10] Así, la existencia de una representación política no debe condenar a la población a mantenerse al margen de los asuntos importantes, ni cincelar una degradación de la autonomía de los individuos a quienes representa.

Por el contrario, en un sistema democrático es fundamental velar por la autonomía individual y relacional, atendiendo y potenciando las tres condiciones de su configuración: la racionalidad, la independencia y la posibilidad de contar con opciones relevantes.[11] Lo anterior es posible solo si se potencializa el diálogo y la deliberación de manera sistemática e institucionalizada.

---

9 Santiago Nino, Carlos, *La Constitución de la democracia deliberativa,* Barcelona, Gedisa editorial, 1997, p. 154.

10 *Ibidem,* p. 202.

11 Álvarez, Silvina, "La autonomía personal y la autonomía relacional", *Revista Análisis Filosófico,* Buenos Aires, vol. XXXV, núm. 1, mayo de 2015.

III. Entre el constitucionalismo dialógico y el Estado abierto

La noción de Estado abierto, se forja en un contexto muy específico en la década de los ochenta, cuando la globalización y la ola neoliberal trajeron consigo cambios y cuestionamientos sobre las consecuencias socioeconómicas de estos fenómenos. El Estado se vio disminuido frente a la esfera de la actividad económica privada que configuraba de forma distinta la economía política.

Las instituciones, aunque tenían el sello democrático vía procesos electorales, comenzaron a ser catalogadas como deficientes, con estructuras burocráticas pesadas sin mucha claridad en el diseño, implementación y evaluación de sus acciones. Así, las democracias en América Latina sufren hoy de una creciente deslegitimación, como lo señala el Informe del Latinobarómetro (2018, p. 34): "[...] la crisis de la democracia en América Latina se refleja muy bien en este indicador de desempeño donde aumentan de un 51% en 2008 a 71% en 2018 los insatisfechos, una década de disminución constante y continua de insatisfacción con la democracia. Hacer como si no tuviera consecuencias es poco inteligente de parte de los sistemas políticos [...]".

Sin embargo, la falta de legitimidad de los gobiernos no es exclusiva de la región. Atendiendo a este hecho, en Estados Unidos, el entonces presidente Barack Obama retomó un término acuñado en Inglaterra en la década de los setenta que ponía especial énfasis en la urgencia de que el Estado transparentara su actuar; este término es el de *open government* (gobierno abierto).

Desde entonces, el término se ha popularizado y, en 2011, se conformó una Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), integrada por poco más de 80 países, al tiempo que teóricos como Ramírez Alujas y Oszlak fueron dando forma a su conceptualización, que posteriormente se enmarcaría en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016, cap. VI), para quedar como sigue:

> A.- Concepto de gobierno abierto. Para efectos de esta Carta Iberoamericana, se entenderá el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de

> cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

En sus inicios, el concepto se aplicó predominantemente al poder ejecutivo; sin embargo, el interés y la demanda social por la transparencia y la participación en las actividades de los otros dos poderes ha llevado a que ahora se hable no solo de un gobierno abierto, sino también de un Estado abierto.

Siguiendo a Oszlak,[12] este tipo de Estado puede entenderse como "la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía".

Al respecto, en el caso del Estado mexicano, el artículo 39 de la Constitución enmarca el origen del poder y las facultades que residen en la población respecto de este. Las ideas circundantes a esta disposición son el reconocimiento pleno de derechos y de autonomía a los individuos que conforman una sociedad, reconociéndoles capacidad para evaluar las acciones del Gobierno y participar en la toma de decisiones, vinculada a la idea de rendir cuentas, pues el poder dimana y reside en ellos.

Esto puede leerse, a su vez, desde la visión más sustancialista de Amartya Sen respecto a la democracia concebida como —nos dice— "la oportunidad de los ciudadanos para participar en las discusiones política y para estar en condiciones de ejercer influencia sobre la decisión pública".[13]

A lo que se apunta con esquemas de apertura gubernamental es a reivindicar a la gente su poder de participación, control y de-

[12] Nasser, Alejandra *et al.*, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe,* Chile, CEPAL-ONU, 2017, p. 212.

[13] Vázquez, Rodolfo, *Cinco enfoques teóricos sobre la justicia*, México, Porrúa-IJF, 2019, p. 179.

cisión en el espacio público como el ente soberano del poder, que si bien elige representantes con facultades y obligaciones determinadas en la norma, esto no excluye la obligación de que estas instancias rindan cuentas, escuchen las necesidades sociales más apremiantes y las posibles transformaciones de valores, para posteriormente regresar a sus trincheras y articular la realidad social con las decisiones políticas pactadas desde un adecuado ejercicio de representación, incluyendo al poder judicial.

Por lo anterior, resulta interesante hablar del constitucionalismo dialógico. Gargarella[14] señala que este se originó en Canadá a inicios de los ochenta con la *notwithstanding clause*, con la que el poder legislativo podría sostener la aplicación de una norma hasta por cinco años, independientemente de la declaración de la Corte de que no es sincrónica con la Carta de Derechos.

Lo anterior fue considerado un mecanismo para empoderar a la legislatura para tener la última palabra, y no al poder judicial; sin embargo, si atendemos estrictamente al sistema de frenos y contrapesos, se observa que el diálogo entre poderes resulta complicado.

Al respecto, ha sido enfático en señalar que, si bien en la región partimos de constituciones que siguen la tradición del *check and balance*, la llamada "tropicalización" que realizamos en nuestras cartas magnas en Latinoamérica, ante las supuestas amenazas de caer en una anarquía, deja un ejecutivo fuerte y entonces crea un hiperpresidencialismo, por sobre el poder legislativo y el judicial.

Respecto a la interpretación de la Constitución, sostiene que debe ser el resultado de una conversación horizontal, colectiva e inclusiva y establece seis características para concebir un ideal de diálogo democrático que entre otras cosas exalta que deben ser temas fundamentales, diálogos abiertos de fácil acceso, inclusivos, deliberativos, persuasivos e igualitarios. Todas estas son, claramente, características de los principios de Estado abierto motivada por la AGA, salvo una más que agrega el autor, que apunta a un acuerdo unánime entre todos los participantes.

---

[14] Gargarella, Roberto, "¿Por qué nos importa el diálogo? La cláusula del no-obstante, compromiso significativo y audiencias públicas. Un análisis empático pero crítico", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales,* México, año III, núm. 5, julio-diciembre de 2017.

Los acuerdos unánimes, si bien pueden ocurrir, en escenarios pluralistas siempre existe el riesgo de que no se logren, por lo que se tendrá que asumir que en ocasiones se deberá dejar espacio a la falta de unanimidad y el único límite sea la inviolabilidad de derechos fundamentales, que tampoco es un tema fácil de determinar.

Recientemente, respecto de ejercicios de diálogo sobre disposiciones constitucionales entre poderes y sociedad civil en México, se dio una declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Salud en que se prohibía el uso psicoactivo de la marihuana con base en criterios consultados con diferentes sectores de la sociedad, concluyendo que se afectaba el derecho al libre desarrollo de la personalidad al considerar que la medida era excesiva. El poder legislativo, con el fin de cumplir con la resolución, realizó diversas mesas de diálogo para buscar alternativas de reforma con padres de familia, psiquiatras, neurólogos y diversos especialistas en el tema.

Hasta aquí, si bien hubo diálogo, no se contemplaron todas las visiones sobre el tema puesto a debate, y la reforma ha sido criticada de hacer una especie de acumulamiento de modelos legislativos para regular el consumo de la marihuana. Sin embargo, este tipo de ejercicios deliberativos, una vez que se realizan, deben seguir siendo demandados y propulsados por la sociedad para tomar una espiral que logre avanzar en su práctica; no hay desperdicio en lo que se realizó. Lo que debe suceder, en consecuencia, es un perfeccionamiento de esos procesos deliberativos, de tal suerte que el derecho guarde congruencia con el sistema democrático que sostiene y no siga figurando como cortapisa.

Es cierto que para institucionalizar la participación y la deliberación pública se requiere de una serie de reformas que incluyen aquello que Gargarella[15] describe como la "sala de máquinas de la Constitución". Sin embargo, el hablar de esquemas de dialogo, amplía los resquicios para que estos cambios legislativos sean impulsados por la misma ciudadanía, aprovechando esa relación esquizoide existente entre el reconocimiento de derechos y la or-

[15] Gargarella, Roberto, "La 'sala de máquinas' de las constituciones latinoamericanas. Entre lo nuevo y lo viejo", *Nueva Sociedad,* Buenos Aires, núm. 257, julio-agosto de 2015.

ganización del poder, donde la apuesta sea hacer exigibles los derechos, como el de participación en los asuntos públicos por parte de la sociedad, mismo que se encuentra reconocido en tratados internacionales que a su vez son parte de nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, el diálogo no solo debe circunscribirse al que llevan a cabo entre poderes, sino el que puede alimentarse a la luz de los implicados y distintas colectividades. En ese sentido, el impulso del Estado abierto tiende a normalizar el diálogo colectivo y público con los poderes y entre diversos colectivos e individuos que dialogan con ellos, fortaleciendo el tejido social al articular soluciones conjuntas a problemas de implicaciones comunitarias.

Si bien la discusión colectiva no es la única manera de conocer las decisiones justas, podemos reiterar con Nino que la democracia deliberativa es el método más confiable para lograrlo. Es indispensable, en este contexto, atender la advertencia que Gargarella[16] hacía: "La conversación no debería reflejar o reproducir las iniquidades que pueden existir entre los participantes. Sabemos que en cada diálogo real y posible habrá siempre algunas desigualdades y diferencias significativas entre los participantes. Un diálogo propiamente dicho debería estar organizado de manera que se minimicen o transformen esas desigualdades en lugar de darlas por hecho".

Por lo anterior, puede sostenerse que la apertura gubernamental conocida bajo la denominación de Estado abierto, puede ser una línea de concreción para los fines que persigue el llamado constitucionalismo dialógico, incluso, fortaleciendo el diseño de compromisos significativos y abatiendo desigualdades en la forma de plantear el diálogo, pues es la sociedad civil quien pone las condiciones desde el momento mismo de la deliberación.

No escapa a la reflexión que para lograr un diálogo colectivo donde todas las voces estén involucradas debe prepararse un piso mínimo de igualdad. En este sentido se exigen al Estado acciones afirmativas para cumplir con lo establecido en los tratados internacionales y en las constituciones nacionales, para concretar el derecho a la participación social en los asuntos públicos, inclusive, para resignificar y materializar las condiciones mínimas de igualdad.

[16] Gargarella, Roberto, "¿Por qué nos importa el diálogo?...", *op. cit.*, p. 169.

Para avanzar hacia entornos más participativos, además, se requiere del compromiso de los tres poderes y sobre todo del ejecutivo para disminuir su poder y, en efecto, lograr un equilibrio. Esto es, el Estado abierto, si bien sigue partiendo de la separación de poderes, lo que intenta es someterlo al *accountability*, para de ese modo poder limitar con control ciudadano cualquier exceso de cualquier poder, aun del propio ejecutivo, con base en la vigilancia, colaboración e incidencia activa de la ciudadanía.

Con regularidad se relaciona al Estado abierto con el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Desde luego, su uso permite una relación directa con las autoridades para ejercer el derecho de petición, la libertad de expresión, el control social, etc. Sin embargo, existen ejercicios que deben prescindir del uso de las mismas, toda vez que, si el objetivo es acceder al poder y a los representantes en términos de igualdad en la deliberación, también es cierto que no todas las personas tienen acceso al uso de estas herramientas tecnológicas, y entonces el Estado tiene que ser creativo y proactivo en la comunicación de la información pública para la toma de decisiones.

El Estado abierto conlleva otras ventajas que ya se han expuesto en la AGA en diferentes partes del mundo, sobre diversos temas en materia de derechos humanos, prestación de servicios públicos, combate a la corrupción y otros.

En Chile, uno de los países menos corruptos de la región, las estrategias de apertura gubernamental consistieron en el reconocimiento de un Estado autónomo fuerte, con independencia judicial y contraloría independiente con un fuerte control administrativo sobre los gastos del Gobierno, con libertad de prensa y crecimiento de las organizaciones no gubernamentales como vigilantes del actuar público.

Se lograron reformas clave como la creación de una Fiscalía nacional, la promulgación de la Ley de Acceso a la Información, una reforma antilavado de dinero y múltiples esfuerzos para regular el tráfico de influencias en la política chilena desde 2004.

Con el enfoque de gobierno abierto, en 2012, el Congreso chileno aprobó la Ley de Cabildeo que definió el cabildeo, estipuló la creación de minutas públicas de las reuniones, incluyó

provisiones para las sanciones y multas e hizo públicas las actividades de lobby a través de la plataforma *www.infolobby.cl*.

En Brasil, en materia de salud, el enfoque de participación pública generó una estrategia para combatir la mortalidad infantil. El público negoció con funcionarios del gobierno la asignación presupuestaria de la municipalidad y sus prioridades de inversión, el impacto logrado fue que se adoptó la figura de presupuesto participativo y se registró una caída significativa en la mortalidad de infantes entre 1 y 2 años, por cada 1 000 infantes residentes entre 1990 y 2004, la inversión del gobierno en servicios de saneamiento y salud aumento entre 20 y 30% (Open Government Partnership, 2018).

En México se presenta el caso de entidades como Querétaro, que ha apostado por esquemas deliberativos a nivel municipal y, en particular, en las comunidades y colonias que integran esas demarcaciones, donde el órgano garante de acceso a la información, considerando la falta de acceso a internet y tecnología en algunas regiones, ha diseñado lineamientos para que este derecho tenga utilidad pública y se busquen estrategias conocidas por los participantes para entender la información y dialogar en consecuencia, esto es, hacerla accesible.

Al día de hoy, con esos ajustes razonables pero limitados para establecer escenarios deliberativos en condiciones de igualdad y fomentando las capacidades, se han podido realizar presupuestos abiertos y la cocreación de políticas públicas a nivel comunitario, tendiendo puentes de comunicación directos entre autoridades y ciudadanía para la toma de decisiones.

Se trata de un intento por entender de manera distinta la democracia y fortalecer su dimensión sustancial. Se ha buscado abrir canales de participación social efectiva en condiciones de igualdad, para usar las instituciones en beneficio de la gente, vigilándolas y pidiéndoles que rindan cuentas de su actuar, al tiempo que se les exige que escuchen a la sociedad plural a la que sirven, para que no solo predomine la visión de los burócratas sino también la de la ciudadanía que día con día transforma la vida social y vive las consecuencias de las decisiones políticas.

En ese sentido, el Estado abierto puede institucionalizarse con reformas legislativas que están comenzando a realizarse en

diversos estados de la república y países latinoamericanos, que permitirán hacer justiciable esta demanda de diálogo y apertura en condiciones de igualdad, para que, en todo caso, como señala Fiss,[17] en el poder judicial recaiga el cometido de examinar la acción del Estado o bien en organismos autónomos.

Gargarella refiere que el poder judicial puede ser el catalizador del diálogo. Sin tener la última palabra, podría apostar con mayor convicción, siguiendo a Rodríguez-Garavito, a emitir "[...] sentencias dialógicas [que] establezcan fines generales y procesos de ejecución claros, con plazos firmes y exigencias de informes de avances en la ejecución, al mismo tiempo que dejan las decisiones sustantivas y los resultados detallados a los organismos administrativos. Las ordenes de esta naturaleza no solo son compatibles con el principio de separación de poderes, sino que pueden también promover la eficacia general de determinada decisión [...]".[18]

IV. Conclusiones

En el último cuarto de siglo hemos sido testigos de esfuerzos de la población cada vez más acuciantes por ser considerada en la toma de decisiones del Estado. Hablar de participación social, día con día, dista de ser un ideal utópico para comenzar a instalarse en la dinámica de lo público, con muchos retos importantes aún, sin duda. Sin embargo, para que sobreviva la democracia, es importante que en todo momento se privilegie el diálogo de la sociedad civil con los poderes, se nutran los avances dialógicos necesarios desde la deliberación con ellos y entre ellos con estrategias de apertura gubernamental.

Se propone un punto de encuentro entre el Estado abierto y el constitucionalismo dialógico, como una posibilidad para la creación de espacios más igualitarios y asequibles que fomenten la deliberación pública sobre diversos temas, entre ellos los con-

17 Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión,* Barcelona, Gedisa, 1999.

18 Gargarella, Roberto*, La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010),* Buenos Aires, Katz editores, 2014, pp. 216 y 217.

tenidos constitucionales como ya ha ocurrido en diversas partes del mundo junto con sus criterios de control, así como otras normas emanadas del poder legislativo y las políticas públicas del poder ejecutivo. Este encuentro de perspectivas constituirá una triada virtuosa en la que el poder judicial motive y vigile el cumplimiento de esas estrategias de apertura institucional como una condición *a priori* en el diseño, implementación y posterior cumplimiento de acciones públicas que tengan como objeto la solución de inquietudes colectivas.

En este sentido, estaríamos en posibilidad de exigirle al poder judicial el reconocimiento de un derecho violentado, vigilando que la resolución implique el respeto a decisiones de política pública (o de creación legislativa), pero siendo el poder judicial, además, una instancia que también se someta al escrutinio y mantenga cercanía con la sociedad a través de la deliberación, que se pueda vigilar el cumplimiento de sus órdenes mediante mecanismos de participación.

Bibliografía

Álvarez, Silvina, "La autonomía personal y la autonomía relacional", *Revista Análisis Filosófico,* Buenos Aires, vol. XXXV, núm. 1, mayo de 2015.

Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión,* Barcelona, Gedisa, 1999.

Gargarella, Roberto, "La 'sala de máquinas' de las constituciones latinoamericanas. Entre lo nuevo y lo viejo", *Nueva Sociedad,* Buenos Aires, núm. 257, julio-agosto de 2015.

——, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010),* Buenos Aires, Katz editores, 2014.

——, "¿Por qué nos importa el diálogo? La cláusula del no-obstante, compromiso significativo y audiencias públicas. Un análisis empático pero crítico", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales,* México, año III, núm. 5, julio-diciembre de 2017.

——, ¿Qué es la Constitución?, *Revista La Libertad de la Pluma,* Argentina, núm. 4.

——, "Un dialogo sobre la ley y la protesta social", en Canté, Freddy (ed.), *Argumentación, negociación y acuerdos,* Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2012.

Nasser, Alejandra *et al.*, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe,* Chile, CEPAL-ONU, 2017.

Santiago Nino, Carlos, *La Constitución de la democracia deliberativa,* Barcelona, Gedisa editorial, 1997.

Oszlak, Oscar, "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5,* Red GEALC-OEA-IDRC-CRDI-BID, 2013.

Przeworski, Adam *et al.,* "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia." *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 59, núm. 3, 1997.

Ramírez Alujas, Álvaro V., "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones finales", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública,* Chile, vol. IX, núm. 15, 2011.

Rodríguez Garavito, César, "Activismo dialógico y el impacto de los fallos en derechos sociales", en Gargarella, Roberto (comp.), *Por una justicia dialógica. El poder judicial promotor de la deliberación democrática,* Argentina, Siglo XXI Editores, 2014.

Saba, Roberto, "Desigualdad estructural", en *Más allá de la igualdad formal ante la Ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, México, Siglo XXI editores, 2016.

Sagüés, Néstor Pedro, *La Constitución bajo tensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.

Sen, Amartya, *La idea de la justicia*, México, Taurus, 2012.

Thoreau, Henry, *Desobediencia civil y otros escritos,* España, Editorial Tecnos, 2008.

Vázquez, Rodolfo, *Cinco enfoques teóricos sobre la justicia*, México, Porrúa-IJF, 2019.

Las instituciones de la transición y el bloque de poder político

*Alonso Vázquez Moyers**

Sumario: I. Introducción. II. Instituciones y transformación democrática en México: el bloque de poder incólume. III. La nueva clase dirigente y los desafíos para las instituciones. Bibliografía.

I. Introducción

En el pensamiento contemporáneo, se ha discutido y teorizado sobre cómo abordar el acontecer histórico. Hay una forma común que segmenta el tiempo (y con ello, los acontecimientos históricos) en siglos, décadas o años; sin embargo, para pensadores como Eric Hobsbawm[1] o Jürgen Habermas,[2] la historia —humana, se entiende—, se conforma por rupturas políticas y sociales. De tal manera que, los cambios de época son un producto del acontecer social, menos que una consecuencia del transcurso del tiempo. Así, por ejemplo, ambos convergen en señalar que el siglo xx inició 14 años después, con la Primera Guerra

* Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por Flacso-México. Licenciado en Derecho y maestro en ciencias sociales por la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente, es profesor investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1 Hobsbawm, Eric J., *La era del imperio, 1875-1914*, España, Crítica, 2003.

2 Habermas, Jürgen, "Nuestro breve siglo XX", trad. de José María Pérez Gay *Nexos,* 01 de agosto de 1998, *https://www.nexos.com.mx/?p=8965*

Mundial y la consecuente caída del Imperio austrohúngaro, para terminar poco más de 70 años más tarde, luego del derrumbe del bloque soviético. Por tal motivo, Habermas le denomina "nuestro breve siglo".

Desde otra escuela de pensamiento, la derrota soviética fue entendida como el fin de la historia (en sentido hegeliano, desde la contradicción). El triunfo del modelo occidental encabezado por Estados Unidos era el triunfo de la democracia liberal, la sociedad abierta y sus instituciones.[3]

Poco tiempo pasó para que la hipótesis se mostrara equivocada. Luego de los ataques a Estados Unidos, reivindicados por grupos extremistas islámicos, la visión global puso un acento en el combate al terrorismo. Desde luego, hubo un impacto directo en los sistemas penales y la teoría jurídica. No se necesita argumentar demasiado para sostener que el 11 de septiembre de 2011 marcó un hito, una fractura social; no por nada nació la "guerra contra el terrorismo", cuyos efectos permanecen.

Asimismo, las crisis humanitarias derivadas de los movimientos migratorios y el consecuente surgimiento de discursos y grupos políticos nacionalistas en los países económicamente más estables muestran que el cambio social, las demandas políticas y las formas de ejercicio del poder están inacabadas. En suma, que la política sigue siendo un campo de disputa.

Algo no muy distinto sucedió en México. Los años posteriores a las elecciones de 1997 y la derrota del PRI en 2000, pueden conocérseles con la idea de transición democrática. A partir de entonces, en la opinión pública se elaboró la idea —alentada por la academia y la conjunción entre los sectores público y privado— de que el proceso democrático en México estaba por concluir y que la senda de reformas institucionales y electorales bastaba para conseguir la consolidación democrática. No obstante, faltaban razones para sostener que nos encontrábamos ante un parteaguas histórico; pero, como subsistieron las estructuras que cimentaron el pasado, la ruptura histórica mostró ser mucho menos profunda de lo que se planteó en un inicio.

[3] Es, de manera muy sintética, el planteamiento de Fukuyama, Francis, "El fin de la historia", *The National Interest,* 1992.

Dicho de otra manera, el cambio sucedió sobre todo a nivel institucional: se transformaron los procesos de toma de decisiones, adquirieron relevancia las autoridades electorales y se refinaron los mecanismos de acceso al poder. Institucionalmente, se volvió posible que cualquier actor político accediera a los cargos públicos.

Como consecuencia, la ciudadanía adquirió, al menos en apariencia, un peso específico en la toma de decisiones colectivas. De tal manera que, surgieron diversas instituciones "ciudadanizadas" o ciudadanas que, de alguna manera, desplazaron a los actores políticos y reforzaron la idea de que había que despolitizar al Estado. Volveré a esto más adelante.

Más allá de los cambios institucionales y de las siglas partidistas, subsistieron las ideas que, sobre el Estado, el derecho y el gobierno se habían elaborado años antes en distintas esferas, por lo que el bloque de poder permaneció prácticamente inalterado. No únicamente los actores políticos relevantes, muchos de los cuales provenían y se formaron en el régimen anterior, sino también los intelectuales, las élites académicas y económicas permanecieron prácticamente iguales. Muchos de ellos y ellas, fueron inclusive, algunos de los más entusiastas narradores de la transición.

El proceso de construcción institucional, el discurso sobre cómo diferenciar al México democrático del México autoritario fue, sobre todo, una reflexión procedimental. Nuevamente, no es menor ni está desligado de la forma de entender la democracia contemporánea; sin embargo, las elecciones de 2018 han desplazado al bloque de poder, al menos por lo que hace a las ideas sobre la construcción institucional y el quehacer político.

Lo anterior me sirve de base para formular las dos hipótesis que se desarrollan en el presente trabajo. La primera de ellas, por si no ha quedado clara, consiste en sostener que los cambios institucionales en los regímenes políticos (es decir, con independencia de que sean o no democráticos) están acompañados por un diseño institucional específico. La segunda hipótesis es que, el cambio democrático mexicano no modificó al bloque de poder que se conformó durante el régimen autoritario, aunque se hayan incorporado algunos otros actores. De tal manera que, para responder a la pregunta: ¿cuáles son los retos a los que se enfrentan las instituciones de transparencia y acceso a la información en

México?, se sostendrá que el cambio de gobierno de 2018 ha trastocado (en mayor o menor medida, es otra discusión) al bloque de poder en México.

A partir de dichos argumentos, formulo una segunda respuesta o tercera hipótesis, según quiera verse: aquellas instituciones mexicanas diseñadas e instrumentadas para el mantenimiento y reproducción de un bloque de poder, podrían desaparecer. Por el contrario, aquellas cuyo objetivo ha sido el desarrollo y consolidación de la democracia —no únicamente procedimental—, podrán enfrentar ciertas presiones, pero, en su mayoría, probablemente con algunas reformas, habrán de subsistir.

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son un motivo de disputa actual en el campo político, por lo que serán analizadas de conformidad con los planteamientos anteriores.

II. Instituciones y transformación democrática en México: el bloque de poder incólume

El argumento que desarrollaré en este apartado parte de una lectura crítica de lo que denominaré el gran relato de la transición democrática. Y, escojo denominarle *gran relato* porque no solo ha sido una construcción histórica, como lo es cualquier hecho social, sino porque ha permeado en el discurso institucional, académico e intelectual como un proceso más o menos lógico, en donde han surgido instituciones tendientes a robustecer el sistema democrático.

De manera muy resumida, este relato se encuentra en algunos libros, congresos y programas académicos. Es, en general, la idea sobre el cambio institucional formal, las reformas legales y electorales. Normalmente se cuenta como un proceso lineal, como una consecuencia lógica de la presión que comenzaron a ejercer, a partir de 1968, ciertos grupos sociales, derivado del crecimiento de la clase media urbana y que supuso la liberalización del régimen autoritario. Una de las primeras señales fue la reforma política de 1977.

Desde luego, el proceso no estuvo exento de sobresaltos, pero son explicados como parte de un reformismo inacabado. En todo caso, las elecciones de 1988 y las acusaciones de fraude electoral

aparecen como catalizadores, menos que anormalidades del cambio. Se trata de explicaciones convincentes y hasta cierto punto verídicas.

La institucionalización de los procesos de toma de decisiones y participación política es innegable; el error, en todo caso, se encuentra en la concepción del cambio político sin reparar en los actores, en especial, en los bloques de poder: económico, político, cultural y académico. La conformación de ese bloque, además de anteceder —o en algunos casos acompañar— la democratización en México, permite entender la falta de orientación que se observa actualmente en algunos círculos intelectuales —sin reparar ya en los políticos y económicos— al analizar la reconfiguración que se vive actualmente.

Vale la pena insistir, por si quedara duda, que hacer una revisión sobre el gran relato de la democratización mexicana no se equipara a negar la existencia de la transición ni de los procesos e instituciones democráticas. En todo caso, este texto comparte algunos planteamientos generales sobre un proceso que también fue clave en el diseño institucional del México contemporáneo que, aunque ha perdido capacidad explicativa por su uso y abuso en el debate público, sí implicó rediseñar al Estado: la ascensión del neoliberalismo.

Uno de los textos más provocadores en este sentido se publicó hace ya muchos años, con un título igualmente provocador: *Neoliberalismo: la dictadura realmente perfecta*.[4] Se ha vuelto lugar común explicar al periodo autoritario de hegemonía priista a partir de la frase de Mario Vargas Llosa. Más allá de las simplificaciones a las que ha llevado, las fantasiosas elaboraciones sobre el presidencialismo todo poderoso,[5] la existencia de procesos, instituciones y sucesiones presidenciales, así como la ininterrumpida celebración de elecciones, daba la ilusión de un poder legitimado electoralmente, que contrastaba en lo general con las dictaduras que por entonces caracterizaban a los sistemas políticos de casi todos los países en el resto de Latinoamérica.

---

4 Montalvo Ortega, Enrique, *Neoliberalismo: la dictadura (realmente) perfecta,* México, Ariel-INAH, 2013.

5 Hernández Campos, Jorge, "El fin del mito presidencial", en Florescano, Enrique (comp.), *Mitos mexicanos,* México, Debolsillo, 2015.

Los textos que componen el volumen en cuestión parten de un argumento parecido. El neoliberalismo,[6] como sistema económico y político, se instrumentó en México a partir de los años ochenta, mediante una serie de reformas que privatizaron diversas empresas hasta entonces pertenecientes al Estado. Además, el sistema neoliberal adoptó una política de "flexibilización" de las regulaciones jurídicas al medio ambiente, laboral y fiscal, lo que supuso la precarización tanto de los sectores obreros como de las relaciones sindicales, que perdieron fuerza. Como consecuencia, las posibilidades para reclamar derechos colectivos disminuyeron también.

Así, la transición a la democracia aparece como parte del diseño político que sustenta y legitima la ascensión del Estado neoliberal. Uno de sus puntos clave, y que fue también la columna vertebral de los cambios institucionales de la transición, fue la despolitización del Estado, que acompaña a la despolitización de los mercados. De acuerdo con Escalante,[7] "la ambición era lograr que (el Estado) tuviese funcionamiento mecánico, uniforme, previsible, racional, libre del constante estira y afloja, de la discrecionalidad y la incertidumbre de la administración un poco barroca del régimen priista".

La transparencia, resulta "uno de los recursos básicos para procurar la despolitización del Estado: eliminar la deliberación, la negociación, la decisión, y que en su lugar haya mecanismos impersonales, criterios técnicos".[8]

Así las cosas, según este gran relato, la corrupción se trató como un tema especialmente institucional. Se da por descontado

---

6 Vale la pena precisar que últimamente resulta casi desafortunado y bastante confuso el uso de la palabra neoliberal. Su uso y abuso en la esfera pública le ha convertido en una herramienta discursiva para la descalificación política. Sin embargo, el sentido en que utilizo el término hace alusión al programa intelectual, al diseño de políticas públicas y elaboración de lo social con énfasis en la economía de mercado y la razón utilitaria. Escalante Gonzalbo, Fernando, "Pasado porvenir/noticia del naufragio", en Escalante Gonzalbo, Fernando (comp.), *Si persisten las molestias (noticias de algunos casos de ceguera ilustrada),* México, Ediciones cal y arena, 2018.

7 *Ibidem,* p. 225.

8 *Ibidem*, p. 227.

que la clase política o, en general, cualquier actor gubernamental pueda resistirse a la tentación de desviar recursos, beneficiar a un amigo o familiar en la asignación de un contrato o asociarse con algún grupo que le garantice réditos políticos o económicos.

Tanto en la academia como en el discurso público, las instituciones han sido el punto de partida y de llegada del cambio político; en especial, desde la perspectiva que las considera como un conjunto de restricciones e incentivos. Lo que no queda muy claro es si el tipo de instituciones que se diseñaron durante la transición democrática sean el único tipo posible. En realidad, al tratarse muchas de ellas de instituciones que pusieron el acento en la despolitización del Estado, un bloque de poder que desafíe esa concepción del Estado y de la política, tenderá a construir otras o a generar otros mecanismos para la instrumentación de sus tareas.

III. La nueva clase dirigente y los desafíos para las instituciones

Es probable que 2018 se dimensione (si no es que ya se hace) como una fractura histórica de mayor envergadura que la transición de 2000. Desde el punto de vista institucional, hay dos lecturas posibles, a las que me referiré en seguida; ambas son una consecuencia de la fractura en el bloque de poder.

La fractura es visible especialmente a nivel político. La toma de decisiones y ejecución de los programas de gobierno siguen una lógica distinta y son otros actores quienes instrumentan las acciones gubernamentales. De la transición hasta 2018, la construcción de la agenda pública, el discurso sobre las instituciones, reformas y construcción del Estado, aunque no exento de algunas críticas por escándalos de corrupción y la impunidad prevaleciente, seguían una dirección más o menos clara y consensuada.

Las instituciones que se construyeron luego de la transición, insisto, seguían la lógica de las reformas para el desarrollo, y estaban diseñadas para ese bloque. Había pluralidad política en sentido estricto, así como diversos contrapesos, órganos constitucionales autónomos, organizaciones de la sociedad civil y congresos sin mayoría.

El Pacto por México, por ejemplo, fue visto como un signo de madurez política, una forma de articular el cambio a partir del consenso general. Al mismo tiempo, pocos actores políticos, sociales e intelectuales dudaron de la necesidad de construir instituciones lo más alejadas posibles del poder político; de tal manera que, la primera lectura al cambio de 2018 se concentró en la preocupación por la falta de contrapesos que, al mismo tiempo, se convertía por sí misma en un peligro para la subsistencia de la democracia y sus instituciones.

Otra vez, subrayo que ninguno de esos logros puede ser desdeñado; en cambio, el argumento me sirve para señalar qué tipo de instituciones y de actores formaron la columna vertebral del consenso democrático luego de la transición. Y sirve también para entender las tensiones con el nuevo bloque de poder, formado a partir de la crítica a esas reglas e instituciones.

Por otro lado, el bloque de poder naciente, la nueva clase política dirigente, sus intelectuales orgánicos y el propio presidente de la república, han asumido una lectura contrastante con el reformismo del bloque de poder de la transición. Se trata, por tanto, de una disputa por la definición del campo de la política, es decir, por medio de las reglas de la política, definir al Estado, su posición en el quehacer público, cómo se debe ejercer el gobierno y a través de qué instituciones y mecanismos. La crítica a las instituciones y el lenguaje del gran relato de la transición, rechaza —o, en todo caso, afirma la importancia— la existencia de ciertas instituciones, como pueden ser las de transparencia.

El nuevo discurso público, al distanciarse del neoliberalismo y tratar de fundar un nuevo orden institucional y político, desconfía profundamente de muchas de las instituciones que separan las decisiones políticas de las técnicas. A diferencia del orden institucional que se construyó a partir de la transición democrática, se intenta regresar a la esfera de la política (y con ello reconfigurar las reglas del campo político y establecer nuevos límites para el poder político) decisiones e instituciones.

La transparencia y el acceso a la información ha dotado de importantes herramientas a la ciudadanía para conocer de manera más diáfana el quehacer público; sin embargo, esa herramienta por sí sola no transformó el quehacer político, ni la ética de los gobiernos. La corrupción continuó siendo parte de la mayoría de

los acuerdos políticos y, en buena medida, la tolerancia a ella, el fundamento del poder del Estado.

Dentro de las hipótesis que tratan de explicar el triunfo histórico del bloque encabezado por Andrés Manuel López Obrador, está la corrupción e impunidad que caracterizaron a los gobiernos de la transición.

En buena medida, el discurso del nuevo gobierno sobre la ineficacia de las instituciones se funda en su incapacidad para arrojar mejores números en esa materia, sin dejar de lado que al nuevo gobierno no parecen interesarle particularmente los números como un instrumento concreto para hablar de eficacia o ineficacia.

De esta forma, el nuevo arreglo político que se intenta no apunta hacia la creación y fortalecimiento de las instituciones de transparencia, sino a la recuperación de una moralidad pública que, más allá de algunas frases y declaraciones muy generales, no parece tener demasiados fundamentos empíricos.

El problema, en todo caso, es que la dimensión moral que se ha querido construir alrededor de la figura presidencial dificulta el procesamiento de un discurso más bien secular, técnicamente riguroso. Hay riesgos en pensar que se puede prescindir de las instituciones; como los hubo al pensar que estas por sí mismas, se encargarían de los problemas.

Si las instituciones de acceso a la información y combate a la corrupción son refractarias al poder político, está por verse. Es claro que, el nuevo gobierno, en su intento por fundar un nuevo régimen (y, por ende, ser exitoso en establecer un orden político distinto), ha construido una nueva narrativa del quehacer público y trasladado ese lenguaje a las instituciones. Algunas de ellas ya se han reformado y dan una idea del lugar que el nuevo bloque de poder quiere dar a la política. Por eso ha intentado alejarse de nombres aparentemente neutrales y "refundado" instituciones a partir de una separación con el régimen que busca superar. Un buen ejemplo es el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, que sustituyó al Servicio de Administración de Bienes y Activos.

Otro problema de la democracia procedimental, característica del régimen de la transición, fue su incapacidad para permear en las capas sociales más marginadas en México. Ese problema

también se ha trasladado al discurso público y ha contribuido a la construcción de la plataforma política en la que descansa la legitimidad del nuevo régimen.

Paralelamente, a ese distanciamiento que marcan los nombres de las instituciones con el pasado inmediato, se une la crítica a las burocracias de élite que las han formado (y que las construyeron). Dados los niveles de pobreza y de desigualdad que se han mantenido y que incluso se han incrementado en los años de los gobiernos del neoliberalismo, el discurso público apunta hacia una ampliación en la construcción de ciudadanía, cuando no, a otro modelo de ciudadanía.

Es decir, el nuevo gobierno, al intentar fundar un nuevo régimen político, no solo busca alterar algunas de las reglas básicas que habían definido el quehacer público, sino que busca que los ciudadanos que a su entender habían sido ignorados por los gobiernos de la transición, adquieran relevancia pública.

Es claro que en esta tarea no debería haber un divorcio con las instituciones de transparencia y acceso a la información. La construcción de ciudadanía en los estratos más bajos pudo no ser el objetivo principal del reformismo de la transición, pero las instituciones que construyeron, si bien priorizaron un modelo comunicativo que imaginaba a un tipo de ciudadanía previamente politizada (y de manera muy específica), no están pensadas para excluir a dichos sujetos.

Por ello, el desafío para las instituciones de transparencia y acceso a la información ante un cambio de régimen se encuentra en cómo puedan acompañar al proceso de transformación institucional. Si acudo a la definición clásica de Samuel P. Huntington sobre la institucionalización,[9] está por verse si aquellas tienen la flexibilidad suficiente para adecuarse a la nueva realidad política, sin que por ello se entienda que deban rendirse al poder.

[9] Según Samuel P. Huntington la institucionalización es "el proceso mediante el cual las organizaciones y sus procedimientos adquieren valor y estabilidad". Martínez Hernández, Aldo Adrián, "La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: revisión conceptual y metodológica", *Revista de El Colegio de San Luis,* San Luis Potosí, vol. VIII, núm. 15, 2018, *https://www.redalyc.org/jatsRepo/4262/426259448008/html/index.html*

Bibliografía

Escalante Gonzalbo, Fernando, "Pasado porvenir/noticia del naufragio", en Escalante Gonzalbo, Fernando (comp.), *Si persisten las molestias (noticias de algunos casos de ceguera ilustrada),* México, Ediciones cal y arena, 2018.

Fukuyama, Francis, "El fin de la historia", *The National Interest,* 1992.

Habermas, Jürgen, "Nuestro breve siglo XX", trad. de José María Pérez Gay, *Nexos,* 01 de agosto de 1998.

Hernández Campos, Jorge, "El fin del mito presidencial", en Florescano, Enrique (comp.), *Mitos mexicanos,* México, Debolsillo, 2015.

Hobsbawm, Eric J., *La era del imperio, 1875-1914*, España, Crítica, 2003.

Martínez Hernández, Aldo Adrián, "La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: revisión conceptual y metodológica", Revista de *El Colegio de San Luis,* San Luis Potosí, vol. VIII, núm. 15, 2018.

Montalvo Ortega, Enrique, *Neoliberalismo: la dictadura (realmente) perfecta,* México, Ariel-INAH, 2013.

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción

Jesús Homero Flores Mier

En palabras de Kofi Annan, "La corrupción mina los resultados económicos, debilita las instituciones democráticas y el Estado de derecho, perturba el orden social y destruye la confianza pública".[1]

El 7 de febrero de 2014, se realizó una de las más importantes reformas en materia de transparencia, modificando el artículo 6 constitucional para garantizar el derecho al libre acceso a la información a todas las personas y el derecho a *buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión;* para esto, las entidades federativas quedaron obligadas a regirse por principios contemplados en la Constitución, destacando, entre ellos, el de máxima publicidad.

Se creía que la transparencia iba a terminar con la corrupción y, a pesar de que México fuera reconocido por tener la mejor ley de transparencia y acceso a la información en el mundo —según Global Right to Information Rating, elaborado por el Centre for Law and Democracy—, durante los primeros años a partir de la reforma, el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional posicionaba a México en un lugar más bajo que

[1] ONU, "Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida", Austria, 2005, *https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf*

en años anteriores, pues las denuncias por parte de medios de comunicación y de ciudadanos incrementaron. Ello, ya que ahora tenían acceso a documentos oficiales, así como a las finanzas y a los informes de presupuesto, permisos, concesiones y demás información pública de oficio de las entidades gubernamentales.

Este ordenamiento jurídico impulsaba la participación ciudadana poniendo a los particulares en el juego y haciendo posible su acceso a la información. Y es que, mediante el no desconocimiento de la información, los ciudadanos empezaron a involucrarse con sus representantes.

La ciudadanía, además de conocer de las decisiones y los procesos que llevaban a cabo las entidades gubernamentales, también tenía acceso a los recursos asignados, concursos de obras, permisos y concesiones y demás información pública según la Ley de Transparencia, por lo que de alguna u otra manera comenzaron a darse cuenta y a difundirse cuando se encontraban discrepancias entre lo asignado, lo ejercido y lo que se publicaba en los portales de transparencia.

Esto convirtió a la transparencia en una herramienta indispensable en el combate a la corrupción pues se estima que entre mayor transparencia menor será la incidencia de corrupción; sin embargo, los retos que esta conlleva también serían complejos, ya que, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la transparencia no es suficiente, porque, además de poner información a disposición del público, esta debe ir de la mano de mecanismos eficaces de escrutinio y rendición de cuentas.[2]

Al mismo tiempo que se garantiza el derecho de acceso a la información, conociendo la actuación de las autoridades y el destino y uso del erario público, la reforma en materia de transparencia en el estado de Coahuila nos permite obtener respuesta a las solicitudes de información presentadas en un plazo de nueve días y en el caso de no estar conformes con la respuesta otorgada, poder interponer un recurso de revisión dentro de los 20 días siguientes.

[2] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública", *https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf*

Lo anterior nos lleva a cuestionarnos: ¿son relevantes los plazos en materia de transparencia para prevenir y combatir la corrupción? De ello se derivan cuatro ejes importantes de la lucha contra la corrupción como parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Este último, fue creado a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de 27 de mayo de 2015, como instancia coordinadora entre las autoridades competentes de todos los órdenes de gobierno, teniendo como ejes para la lucha contra la corrupción el combate desde: *1)* la prevención; *2)* la detección; *3)* la sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, y *4)* la fiscalización y control de recursos públicos.

Para el segundo eje, sí son relevantes los plazos en materia de trasparencia para la detección oportuna de los delitos por hechos de corrupción y la denuncia proactiva ante las autoridades competentes.

En este caso dichas autoridades son las que conforman el Comité Coordinador del SNA, que tiene como función establecer los mecanismos de coordinación entre las autoridades que lo integran, pues de estas depende que el combate a la corrupción sea una realidad y, de esta forma, legitimar el Estado de derecho.

Además, se destaca como integrante el Consejo de Participación Ciudadana conformado "por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción", teniendo como objetivo —según la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila— dirigir el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, además de servir como la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal. Lo anterior, dándoles participación real a los ciudadanos en el ejercicio y observancia del poder público, pues el combate a la corrupción y la impunidad es tarea de todos.

Son imprescindibles los primeros años de gestión en el SNA para sentar un precedente pues los resultados se verán después,

por tanto, el combate —a mi parecer— debe ser desde la prevención con capacitaciones a los servidores públicos, para que identifiquen cuales son los delitos por hechos de corrupción y faltas administrativas; a los jóvenes y niños, desde casa y reafirmando en las escuelas los valores, para formar ciudadanos de calidad que no caigan en las redes de la corrupción; y a la ciudadanía en general, para que conozcan sus derechos y los pasos para denunciar un acto de corrupción cuando se advierta su existencia y puedan hacerlo ante las autoridades correspondientes, garantizando su protección como denunciante o testigo.

Pero, ¿qué pasa después de que se denuncia un delito de corrupción? Para comenzar habría que identificar que se trata de corrupción, pues al ser una práctica arraigada en nuestro país pero no existir una definición en algún ordenamiento jurídico, ¿cómo podríamos saber si tenemos frente a nuestros ojos un delito de corrupción, si desconocemos de qué se trata?

Transparencia Internacional, en su Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción, la define como el "abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en que se produzca".[3]

La corrupción a gran escala refiere aquellos actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común. Los actos de corrupción menores son, por ejemplo, el soborno que se define como un ofrecimiento, promesa, entrega, aceptación o exigencia de un incentivo para realizar una acción ilícita, antiética o que supone un abuso de confianza.

Por último, la corrupción política se define como la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los

[3] Transparencia Internacional, "Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción", Berlín, 2009, *https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf*

responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.

En el Código Penal de Coahuila de Zaragoza, los delitos de corrupción se encuentran contemplados en los artículos 434 a 471 (con excepción del 439), lo que deja en claro que, contrario a lo que se piensa en México, el soborno no es el único delito de corrupción que existe, por lo que fue acertada la creación de una fiscalía especializada, con autonomía técnica y operativa, para investigar los delitos relacionados con hechos de corrupción. Esto conlleva a que la desconfianza ciudadana crezca y se traduzca en la desconexión entre la sociedad y las instituciones públicas, poniendo en riesgo la cohesión social y debilitando el contrato social.[4]

La ciudadanía se ha vuelto más minuciosa en lo que respecta a las acciones de los gobernantes, por tanto, exige más y mejores resultados no solamente de las cuentas públicas, si no en la garantía de sus derechos, en el que se ejerza justicia y se penalice a todos aquellos servidores que han roto la confianza de la sociedad cometiendo algún ilícito.

Según el informe Perspectivas económicas de América Latina, Repensando las instituciones para el desarrollo, se debe restablecer el vínculo entre las instituciones públicas y los ciudadanos, para que se pueda responder mejor a sus exigencias, y que este sea decisivo para el bienestar y el desarrollo sostenible de la región.[5] Por ello destacábamos la participación del Consejo de Participación Ciudadana como parte integrante del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), pues, además de representar a la sociedad civil en el combate a la corrupción, tiene como facultad proponer políticas y vigilar el funcionamiento del propio Sistema. Citando al Consejo en su plan de trabajo, "la introducción de este órgano

---

4 Banco de Desarrollo de América Latina, "La confianza en instituciones públicas, clave para el crecimiento de América Latina", 2018, *https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/04/la-confianza-en-instituciones-publicas-clave-para-el-crecimiento-de-america-latina/*

5 OCDE *et al.,* "Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo", Ediciones OCDE, París, 2018, *https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/1/LEO2018_es.pdf*

al Sistema Anticorrupción constituye la posibilidad por parte de los ciudadanos de dirigir los esfuerzos contra la corrupción".[6]

De esta manera ha sido posible, poco a poco, recuperar la confianza de la ciudadanía y los medios de comunicación, pues trabajando en conjunto servidores públicos y organismos parte del Sistema, la percepción de la corrupción ha disminuido.

Tan solo en 2019, México obtuvo una calificación de 29 puntos (en una escala donde 0 es la mayor percepción y 100 la menor percepción de la corrupción) y se encuentra en la posición 130 de 180 países evaluados por Transparencia Internacional; tomando en cuenta que, entre 2018 y 2019, México mejoró un punto y con ello detiene una caída sistemática de 5 años consecutivos en el índice de percepción de la corrupción.

De lo anterior, podemos asegurar que transparentar todos los procesos genera un mayor acceso y, por ende, mayor confianza de la ciudadanía; cada vez se abre más a los ciudadanos el conocimiento del quehacer gubernamental, por ejemplo, con el Servicio Profesional de Carrera o con la forma de elegir a los que formamos parte del Sistema Anticorrupción con convocatorias abiertas.

De esta manera enfrentamos otro de los retos a los que hemos estado expuestos, esto es, la falta de personal investigador y de especialistas en la materia. Ello, en razón de que una vez que se generen las plazas acorde a las cargas de trabajo y de especialización que se requieren, estos deben acreditar los requisitos que comprende el Servicio Profesional de Carrera y los exámenes de control de confianza.

Según el Reporte de Economía y Desarrollo (RED, 2019) del Banco de Desarrollo de América Latina,[7] los mecanismos de entrada a la burocracia y la política, y su papel en la atracción y reclutamiento de individuos idóneos e independientes se convierte

[6] Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila, "Programa de Trabajo 2019-2020", 2019, *http://www.cpccoahuila.org.mx/documentos/2019-12-19-plan-de-trabajo/cpc-coahuila-plan-de-trabajo-2019-2020.pdf*

[7] Banco de Desarrollo de América Latina, "Reporte de Economía y Desarrollo 2019", 2019, *http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503*

en una de las acciones claves para combatir la corrupción.[8] Por tanto, estoy convencido que vamos sentando un precedente en la lucha contra la corrupción, y que, aunque el proceso parezca lento, se han dado pasos firmes. Se necesita capacitar y difundir crecidamente la función de las fiscalías especializadas y del Sistema en general, pues el desconocimiento de cómo opera el nuevo sistema de justicia penal genera la idea de que no se avanza en la investigación o judicialización de las carpetas de investigación; en tener la creencia de que una carpeta debe resolverse en cierto tiempo; o pensar que no se necesitan peritos o requerir información a otras instancias que dilatan el avance en la investigación por falta de respuesta o por plazos establecidos para recibir la información solicitada, por ejemplo, a la Comisión Bancaria de Valores o demás instituciones bancarias.

Ya lo dijo la CEPAL, la región debe avanzar hacia instituciones más confiables, capaces, abiertas e innovadoras para continuar con una senda de mayor desarrollo inclusivo.[9]

Tanto las fiscalías como el SNA están trabajando y las legislaciones cambiando conforme se avanza en una lucha conjunta. Hasta hace poco, los delitos por hechos de corrupción no ameritaban prisión preventiva, pues no eran considerados como graves y, como referíamos, los servidores públicos que eran investigados por delitos por hechos de corrupción escapaban de la justicia.

Con la reforma de abril de 2019, los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones entran en el catálogo de delitos graves, por lo que, en tanto se realice el juicio, la autoridad judicial podrá imponer medidas cautelares —como la prisión preventiva— para evitar que el imputado obstaculice la investigación o se sustraiga de la acción de la justicia.

En el nuevo sistema penal no todo es cárcel, sin embargo, la poca o nula cultura de difusión y capacitación en estos temas, ge-

---

8 Banco de Desarrollo de América Latina, "La confianza en instituciones...", *cit*., p. 5.

9 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos *et al.,* "Perspectivas económicas...", *cit*., p. 6.

nera que gran parte de la ciudadanía y medios de comunicación piensen o consideren que la cárcel es el fin de todos los delitos.

Atendiendo a lo dicho por la función pública, la contribución del nuevo sistema de justicia penal acusatorio a la ciudadanía es agilizar la solución de los conflictos y, para ello, ofrece varias posibilidades para que los involucrados puedan llegar a acuerdos antes de enfrentarse en el juicio oral, pues el proceso contempla otras medidas de solución de conflictos, como la justicia alternativa o los procesos abreviados.[10]

Para entender lo anterior, la justicia alternativa es aquella que nos permite lograr el acuerdo entre las partes para que se repare el daño; y el proceso abreviado, aquel que permite que el imputado acepte su responsabilidad y evitar ir a un juicio más largo, atendiendo siempre a los principios de igualdad y de justicia expedita.

Considero indispensable la creación de mecanismos de prevención y capacitación; ya lo mencionó la OCDE en sus recomendaciones sobre integridad pública, "las acciones tienen que ir más allá del gobierno e involucrar a las personas y al sector privado. Las acciones deben también cruzar todas las fronteras jurisdiccionales. La integridad no solo ha de ser motivo de preocupación del gobierno nacional, sino que debe estar presente en todos los niveles administrativos, incluyendo los municipios, lugar donde los ciudadanos experimentan la integridad de primera mano".[11]

Lo anterior permite construir sociedades más informadas y tener servidores públicos más preparados, garantizando siempre el Estado de derecho y la protección de aquellos testigos o denunciantes de posibles actos de corrupción; haciendo del conocimiento que las denuncias pueden ser anónimas y que los agentes del Ministerio Público y demás autoridades competentes resguardaran y garantizaran los derechos fundamentales de las víctimas y/o denunciantes.

---

10 Secretaría de la Función Pública, "¿Cómo funciona el nuevo Sistema de #JusticiaPenal?", 2016, *https://www.gob.mx/justiciapenal/articulos/como-funciona-el-nuevo-sistema-de-justiciapenal*

11 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Recomendación del Consejo...", *cit.*, p. 2.

La corrupción no es un delito que cometa una persona, sino varias; son redes que debemos desenredar. Ha estado presente no solo en el sector público, sino también en el privado. No solamente es "desvío de recursos" o "soborno", es la omisión de actuar frente a actos o conductas que nos atienden, y es también ocupar cargos públicos no cumpliendo con los perfiles del puesto o siendo incompetentes en las funciones a las que estos corresponden. Son actos premeditados, no éticos y deshonestos de aquellos particulares o servidores públicos de cualquier nivel. La corrupción comienza en casa, con conductas pequeñas e "inofensivas" como entregar dádivas a los maestros a cambio de una mejor calificación, no querer pagar una infracción por estacionarnos mal o no traer el cinturón de seguridad, es decir, actos involuntarios y arraigados en nuestro día a día.

Muchas veces algunos servidores públicos son parte de actos y redes de corrupción sin darse cuenta; otros pocos, solo ven pasar la corrupción sin denunciarla pues creen que se encuentran en un estado de indefensión o temerosos de perder sus trabajos ya que están frente a grandes personalidades para quienes los primeros son reemplazables.

El hartazgo de la ciudadanía se ha generado por eventos como el reciente caso del fondo de ahorro de los maestros, entidad que vio mermado su patrimonio con las redes de corrupción; los servicios públicos, en especial el de salud, también se vieron afectado por el beneficio personal de aquellas personas que cometieron posibles actos ilícitos, sin importarles las consecuencias ni las afectaciones a la ciudadanía, en especial a los grupos más vulnerables.

Este problema también lo contempla el Banco de Desarrollo de América Latina, para quien "la corrupción debilita la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos de calidad, compromete la productividad y el crecimiento de las economías, desincentiva la inversión y la innovación, reduce la confianza en las instituciones, afecta la calidad de las obras, y estimula la desigualdad al afectar con mayor severidad a los más vulnerables".[12]

[12] Banco de Desarrollo de América Latina, "La confianza en instituciones...", *cit.*, p. 5.

Al tener un menor crecimiento económico en respuesta a la baja inversión de empresas externas generada por la desconfianza, las oportunidades para que se produzcan recursos honestamente se reducen.

Siguiendo con Mauricio Guim y Miguel Alfonso Meza, la corrupción incrementa la evasión fiscal y, por ende, reduce los recursos públicos que se podrían dedicar para combatirla. Aunado a lo anterior, un país con altos índices de corrupción tiene menos recursos para educar a sus ciudadanos.

Este problema origina ciudadanos desinformados, reduciendo la probabilidad de que conozcan los casos de corrupción que se hacen públicos y que castiguen a los funcionarios responsables en las elecciones.[13]

Conclusiones

Con lo expuesto, podemos comprender que el combate a la corrupción es posible y es una realidad en nuestro país y, en lo que a mí respecta, en el estado de Coahuila de Zaragoza; que es indispensable la coordinación entre quienes integramos el Comité Coordinador del sistema estatal anticorrupción y del Consejo de Participación Ciudadana.

Es importante resaltar también que para lograr cambios notables en los índices de percepción a la corrupción se debe trabajar en bajar los índices de impunidad, los sistemas locales lo estamos logrando con mano firme como se ha visto en casos que han salido en medios de comunicación por su relevancia política y por su afectación a grupos vulnerables como los maestros o muchos otros que conocemos.

Otro de los puntos desarrollados fue el referente a los derechos fundamentales y a que se les otorgue protección a los denunciantes o testigos en casos de corrupción; esto, con el fin de incentivar la denuncia proactiva a las autoridades competentes y

[13] Guim, Mauricio y Meza, Miguel Alfonso, "La trampa de la corrupción y el SNA", *Nexos-mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, 5 de marzo de 2020, *https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1547*

empezar a desenmarañar las redes de corrupción en menor y mayor escala.

Que las tecnologías de la información y comunicación y el acceso a la información y gobierno abierto han facilitado a la ciudadanía el poder conocer de manera eficaz y eficiente el quehacer gubernamental, de forma que, en el supuesto de que las autoridades se negaren a entregar la información o no esté publicada en su totalidad y como se ha evidenciado, las reformas realizadas a las legislaciones permiten que, hoy en día en el estado de Coahuila, el mismo órgano garante tenga la facultad de hacer justiciable su derecho y en un plazo menor al de la legislación nacional.

Los antecedentes a nivel internacional, nacional y en el estado de Coahuila en materia de transparencia también fueron importantes para ayudar al estudio de este y considerarla una herramienta importante en el combate a la corrupción, a la luz de otros ordenamientos que lo contemplan y siendo el titular del órgano garante de la transparencia parte del Comité Coordinador del SEA.

Aunado a lo expuesto, es relevante mencionar que esta es una materia que definitivamente ha servido como puente de comunicación entre ciudadanos y funcionarios; se ha convertido en un referente para el combate de un problema que nos afecta a todos. Sin duda alguna, se tiene que lograr que los ciudadanos tengan una mayor confianza generando nuevos mecanismos de denuncia y, con ello, revertir los datos del INEGI del año inmediato anterior, que apuntan a que 82% de la población víctima de corrupción no denunció.

No cabe duda que, los resultados de la labor del Sistema estatal y de las fiscalías especializadas, pueden obtenerse de dos maneras: *1)* a través de la prevención con capacitaciones y mayor difusión a los procesos de denuncia, del acercamiento a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía en general para que conozcan cuáles son los delitos por hechos de corrupción y cuáles son las faltas administrativas y ante qué organismos se debe denunciar cada uno de ellos, y *2)* a través de la judicialización de carpetas y sanción de los delitos por hechos de corrupción y, en su caso, de las faltas administrativas; bajando de esta manera

también los índices de percepción de la impunidad y garantizando un Estado de derecho.

Todo lo anterior nos lleva a considerar que el combate a la corrupción no puede avanzar solo, especialmente si se quieren obtener resultados importantes en el Estado de derecho y erradicar de lleno las prácticas corruptas. Estoy convencido que es más barata la prevención y concientización de este mal, que la detección y sanción de las conductas por hechos de corrupción.

Podemos concluir que se requiere dar pasos conjuntos para consolidar y perfeccionar lo logrado. El reto consiste en mantener el nivel que como sistema anticorrupción hemos alcanzado, con la finalidad de generar confianza en la ciudadanía y de no entorpecer la función y las facultades de los demás integrantes del Sistema, a partir del papel —distinto pero imprescindible— que cada uno tiene en la lucha contra la corrupción, haciendo sinergia en conjunto. Asimismo, logrando una mayor participación ciudadana y estando atentos a las nuevas necesidades que van surgiendo, manteniéndonos así a la vanguardia.

Bibliografía

Guim, Mauricio y Meza, Miguel Alfonso, "La trampa de la corrupción y el SNA", *Nexos-mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, 5 de marzo de 2020, *https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1547*

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

*Eric Horacio Hernández López**

Sumario: I. Introducción. II. Acceso a la información y transparencia. III. Rendición de cuentas. IV. Combate a la corrupción. V. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

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

> Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.
>
> Artículo 2. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

* Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Querétaro. Desde 2016 es comisionado integrante del Pleno de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.

La aprobación por el Congreso de la Unión y posterior promulgación y publicación de dicha ley fue, sin duda, el resultado tangible del esfuerzo, trabajo y lucha de la sociedad civil. En particular, un grupo de profesionistas, académicos e intelectuales de diversas ideologías que, aprovechando la alternancia política en la titularidad del poder ejecutivo como resultado de las elecciones en 2000, se reunieron en mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca para llevar a cabo un seminario nacional denominado[1] "Derecho a la Información y Reforma Democrática" convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, cuyo objetivo fue realizar una propuesta para reglamentar el derecho a la información establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a partir de la reforma política de 1977.

El 12 de octubre de 2001 la entonces corresponsal del *New York Times* en México, Ginger Thompson,[2] escribía un artículo en el que señalaba que más de un año después de que los mexicanos celebraron las elecciones nacionales más libres de su historia, la lucha por la democracia había cambiado de las urnas a los más recónditos secretos de su Gobierno. Asimismo hacía referencia a una coalición de abogados, académicos, comunicadores y editores de diversas ideologías políticas que presentaron al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para garantizar a los ciudadanos el acceso a los documentos públicos. En su artículo, Thompson definió a esa coalición Grupo de Oaxaca, en virtud de que en esa ciudad se llevó a cabo el seminario, nombre con el que se conoce hasta la fecha a los autores que aprobaron el decálogo de acciones para diseñar lo que sería la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

---

1 Escobedo, Juan Francisco, "Movilización pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 2, julio-diciembre 2003, p. 73.

2 Thompson, Ginger, "Mexicans move to pry open potentially explosive files", *The New York times*, secc. A, 12 de octubre de 2001, p. 10. Traducido con el título *Mexicanos avanzan a la apertura de archivos potencialmente explosivos.*

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

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

Motivo de ese mosaico de diversidad normativa en la que no existía uniformidad de sujetos obligados, de procedimientos, plazos, naturaleza jurídica del órgano garante (a nivel federal el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública era un organismo descentralizado de la administración pública federal en tanto que en algunas entidades federativas se les proveyó de autonomía constitucional a efecto de ser competente respecto a todos los poderes, municipios, partidos políticos y organismos autónomos) ni medios de impugnación es que se reconoció la necesidad de unificar el ejercicio de un derecho fundamental que desde su diseño y ejercicio corresponde a una herramienta para

el ejercicio de la rendición de cuentas y como arma en la lucha anticorrupción, surgiendo así la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

En ese nuevo ordenamiento de carácter general se establece de manera similar el ejercicio del derecho de acceso a la información unificando plazos, procedimientos, información que debe de hacerse pública de manera oficiosa y definiendo que los órganos garantes de dicho derecho deberán ser creados con autonomía constitucional; logrando con ello que el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pueda ser ejercido por cualquier persona en cualquier parte, de la misma manera y con el deber de los sujetos obligados a su cumplimiento, sin importar el nivel de gobierno o naturaleza jurídica, facilitando así el ejercicio de esa garantía.

II. Acceso a la información y transparencia

Aunque coloquialmente es común que los términos de transparencia y acceso a la información pública se utilicen de manera indistinta, esto constituye un error pues se trata de conceptos diferentes.

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

Christian Laris[3] señala que el derecho a la información se conforma a partir de dos vertientes:

[3] Laris, Christian, *La reforma constitucional en transparencia y acceso a la información pública. Hacia un nuevo modelo de transparencia en México*, Querétaro, FUNDAP Editorial, 2016, pp. 53 y 54.

a) el derecho a informar, que se refiere a las "facultades de difundir e investigar [...] supone el establecimiento de fuentes de información abiertas al público, así como el acceso a los documentos administrativos y bancos de datos de carácter público", y
b) el derecho a ser informado que "se refiere básicamente al derecho del individuo [...] a estar informados en los sucesos públicos [...] para lograr que [...] oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad".

Por su parte, Ernesto Villanueva[4] define el derecho a la información en sentido amplio tomando como referencia el artículo 19 de la DUDH, como "el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad" y en estricto sentido como "La prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática".

El artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que "[...] El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la *información* generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados *es pública y accesible a cualquier persona* en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley".

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

Por su parte, la *transparencia* es definida por el Diccionario de la lengua española como la "cualidad de transparente" en

[4] Villanueva, Ernesto, "Acceso a la Información y transparencia", en Villanueva, Ernesto (coord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 18.

tanto que transparente lo define como dicho de un cuerpo "que permite ver los objetos con nitidez a través de él; que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse; claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad".

De acuerdo con Eduardo Guerrero[5], la transparencia es un "atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación" y Rodrigo Santisteban[6] la define como "aquella acción del Gobierno tendiente a la apertura de la información que está en posesión de las entidades públicas al escrutinio de la sociedad, por medio de ciertos mecanismos para su clasificación sin que esto implique la justificación de su contenido".

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

Así, transparencia se refiere a la información que por ley las entidades públicas definidas como sujetos obligados deben colocar a disposición del público a través de plataformas de libre acceso sin necesidad de que sea solicitada (acceso a la información) sino que de manera oficiosa en cumplimiento a la ley deben publicitar. En este sentido la transparencia podría tomarse como una manera o herramienta de rendición de cuentas.

III. Rendición de cuentas

La tradición y teoría administrativa adoptada por nuestra legislación y que nos ha permitido el diseño de nuestras instituciones modernas, ha tomado como referencia la figura anglosajona de *accountability;* que si bien no tiene una traducción literal al

[5] Guerrero, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 12.

[6] Santisteban, Rodrigo, "Transparencia", en Villanueva, Ernesto (coord.), *op. cit.*, p. 1303.

español por la cantidad de elementos que la componen, resulta aceptado, aunque limitado, entender dicho término como una obligación de rendir cuentas.[7]

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

Al ser un término compuesto, la definición gramatical literal del concepto en español no nos permite entenderlo conforme a la teoría administrativa anglosajona. En este sentido y conforme a la definición político-administrativa propuesta por Ian McLean[8] se refiere al requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados respecto del uso de sus poderes y deberes, que actúen y den respuesta a la crítica y requerimientos que les son atribuidos y acepten la responsabilidad en el caso de errores, incompetencia o engaño.

Como se ha expuesto, el término *accountability* contempla al menos dos aspectos relacionados, pero de naturaleza diversa. Andreas Schedler[9] las circunscribe a dos dimensiones, una que denomina *answerability,* que se refiere a la obligación de los servidores públicos a informar sobre sus actividades y justificarlas, y otra que denomina *enforcement,* que se refiere a la capacidad de imponer sanciones a los funcionarios que violen las reglas de conducta.

El consejero presidente (2003-2007) del Instituto Federal Electoral de México, Luis Carlos Ugalde, propone un concepto

---

7 Santisteban, Rodrigo, "Rendición de cuentas (Accountability)", en Villanueva, Ernesto (coord.), *op. cit*., p. 1116.

8 McLean, Ian, *The concise Oxford dictionary of politics,* 3ra. ed.,, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 1. Traducido con el título *Diccionario conciso de política de Oxford*.

9 Schedler, Andreas, *The self-restraining State. Power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 26. Traducido con el título *El Estado auto regulado. Poder y rendición de cuentas en las nuevas democracias.*

de rendición de cuentas tomando los diversos elementos de la *accountability* como: "La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en el caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna".[10]

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

El artículo 6, apartado A, fracción V refiere que los sujetos obligados de cumplir obligaciones de transparencia "deberán preservar sus documentos en archivos [...] y publicarán [...] la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan *rendir cuenta* del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos"; mientras que la fracción VIII, último párrafo determina que el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI) coordinará acciones con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y los organismos garantes de las entidades federativas, "con el objeto de fortalecer la *rendición de cuentas* del Estado mexicano". El artículo 74, fracción IV señala que el poder ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión "la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación [...] debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar *cuenta* de los mismos"; por su parte, la fracción VI faculta a la Cámara

[10] Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002, p. 14.

de Diputados, por conducto de la ASF para "revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas [y si hubiere] discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley".

Resulta evidente la limitación de la regulación de la rendición de cuentas en el marco constitucional nacional al no establecerse de manera general que cualquier autoridad y servidor público tiene a su cargo dicha obligación. Esta se encuentra establecida en el marco normativo reglamentario de la Constitución, en particular, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016. De las diversas iniciativas de ley que sirvieron como base para diseñar la legislación vigente resulta importante destacar la exposición de motivos planteada en la iniciativa ciudadana[11] de Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuyos redactores fueron Josefina Cortés Campos (ITAM), Max Kaiser Aranda (IMCO) y José Roldán Xopa (CIDE) quienes señalaron que "[...] Ningún sistema anticorrupción del mundo es capaz de identificar, por sí mismo, áreas de riesgo, redes o actos individuales de corrupción. Todos los sistemas eficaces del mundo tienen como plataforma esencial la colaboración de la sociedad en lo individual, y de la sociedad civil organizada en lo colectivo, para crear una gran contraloría social. Esta gran contraloría social es el elemento que permite hacer efectiva la rendición de cuentas constante y sistemática, que toda democracia exitosa necesita [...]".

En la iniciativa referida, los redactores plantearon la necesidad de crear diversos instrumentos de rendición de cuentas que permitieran a las autoridades encargadas de aplicar e interpretar

[11] Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas, México, Senado de la República, 2016.

la ley, llevar un sistema público de registro y seguimiento de la declaración de intereses y de la declaración patrimonial de los servidores públicos. Dichas propuestas fueron incluidas en el texto final aprobado y vigente.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece en su artículo 7 que los servidores públicos "observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público"; mientras que el libro primero, título segundo, capítulo tercero establece justamente los instrumentos de rendición de cuentas consistentes en un "sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal" a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en el que se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses, así como las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por faltas graves. Dicha información deberá ser consultada de manera previa al nombramiento del servidor público y podrá ser utilizada por el Ministerio Público, los tribunales y las autoridades judiciales en el ejercicio de sus atribuciones.

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

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

define como: "La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos".[12]

Resulta claro que a partir de la reforma política de 1994 comenzó un proceso de apertura y debilitamiento del poder ejecutivo y se inició con la creación de instituciones democráticas para fungir como contrapeso al poder centrado en la figura del presidente de la república, situación que se ha consolidado con la creación de diversas instituciones que no solo en lo individual tienen atribuciones de fiscalización, auditoría, vigilancia y sanción, sino que, en conjunto, conforman diversos sistemas multidisciplinarios (tanto a nivel nacional como en cada entidad federativa) en los que diseñan las políticas públicas generales; siendo estos el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Logros, sin duda, de la apertura democrática y la lucha de la sociedad civil para poner contrapesos al poder público, pues como el propio Guillermo O´Donnell expresa como motivo de su interés en la *accountability* horizontal, este surge por "La ausencia o su grave debilidad en muchas de las nuevas, y algunas no tan nuevas, democracias en América Latina y otras partes del mundo. En muchas de estas democracias el ejecutivo se esmera por eliminar o tornar ineficaces todo tipo de agencias de *accountability* horizontal; este es un serio defecto de estas democracias, una grave disminución de su calidad".[13]

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

---

12 O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, núm. 11, octubre de 2004, p. 12.

13 *Ibidem*, p. 13.

IV. Combate a la corrupción

María Amparo Casar, en su estudio respecto al fenómeno de la corrupción en México, inicia con una frase y planteamiento que, no obstante su sencillez y carga coloquial, es aterrador y nos permite visualizar a qué nos enfrentamos y justamente por esa facilidad de comunicar la situación me permito reproducirla:

> Sabemos poco de ella pero se aparece en todas nuestras transacciones: en el pago de servicios supuestamente gratuitos [...] en el expendio de litros de gasolina que en lugar de tener mil mililitros como en todo el mundo en México solo tienen 900 ml [...] en la obtención de una comisión por canalizar recursos a un municipio [...] en la liberación de un delincuente a cambio de una paga, en la asignación de un proyecto de infraestructura que debió ser licitado, en la entrega de información confidencial para ganar una subasta [...] en el desvío de recursos etiquetados [...] Conocemos algunas de sus causas pero no logramos comprender como se concatenan para constituir un modo de vida. Observamos que tiene consecuencias negativas en el crecimiento pero la dejamos operar. Sabemos que daña la economía familiar de los más necesitados, que profundiza la desigualdad y que disminuye el bienestar pero optamos por practicarla. Identificamos a los que la cometen pero los premiamos con puestos de gobierno y un lugar privilegiado en la sociedad. Estudiamos casos exitosos para erradicarla pero no los replicamos. La condenamos pero la justificamos. Hablamos, claro está, de la corrupción.[14]

Como cualquier situación problemática que se busca entender y corregir, resulta necesario, primero, identificarle y definirle para poder implementar acciones medibles para su control y, en su caso, erradicación. El diccionario de la lengua española de la Real Academia Española define la corrupción como: "acción y efecto de corromper o corromperse; alteración o vicio en un libro o escrito; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales; [y] en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores".

[14] Casar, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE, 2015, p. 5.

Si bien esa definición nos da nociones de la problemática, resulta complejo definir a la corrupción en el sentido técnico y administrativo debido a sus componentes. Tomando en consideración la complejidad y globalidad del problema (no es exclusivo de sociedades, países o regiones, sino que, en mayor o menor medida, se encuentra en cualquier lugar), se han creado diversas organizaciones incluso de carácter internacional para estudiarla y proponer programas y acciones específicas con la intención de evitarla y erradicarla. Una de esas organizaciones, considerada como una de las más importante por la diversidad de estudios que realizan, es Transparencia Internacional (TI),[15] que se constituye, de acuerdo a su propio objeto, como un movimiento global que trabaja en más de cien países para terminar con la injusticia provocada por la corrupción; su misión es detener la corrupción y promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en todos los niveles y de manera transversal en todos los sectores de la sociedad. Dicha organización ha definido la corrupción de manera simplificada, pero generalmente aceptada por especialistas, como el abuso del poder encomendado para obtener una ganancia privada inapropiada.[16] Además, señala que la corrupción erosiona la confianza, debilita la democracia, impide el desarrollo económico e incrementa la inequidad, la pobreza y la polarización social.[17]

El flagelo de la corrupción ha azotado particularmente en países en vías de desarrollo; si bien es cierto que en países más avanzados y con altos índices de progreso humano existen casos, también lo es que, entre mayor cultura, educación y sobre todo instituciones sólidas, eficientes y eficaces con mecanismos de rendición de cuentas funcionales, la incidencia de casos de corrupción documentados es menor a la que se presenta en países en vías de desarrollo, en sistemas dictatoriales sin mecanismos de pesos y contrapesos, o bien, en incipientes democracias que aún no han consolidado sus instituciones democráticas o que se

[15] Blog de Transparencia Internacional, *https://www.transparency.org/en/about*

[16] Blog de Transparencia Internacional, *https://www.transparency.org/en/what-is-corruption*

[17] *Idem.*

encuentran en el proceso de diseño de mecanismos de control y combate a la corrupción.

Trabajos periodísticos que documenten la incidencia de los casos de corrupción en América Latina son muchos, basta rescatar lo plasmado por el periodista Andrés Oppenheimer en su compendio de casos de corrupción en la región, quien señala que en muchos países de ese subcontinente "El amiguismo, las conexiones políticas y regalos se han convertido en las claves del éxito económico, en lugar de la modernización de las empresas y el riesgo empresarial [...] La lucha contra la corrupción no solo es un imperativo moral sino económico [...] La única manera de empezar a detener el robo en gran escala de los fondos públicos latinoamericanos y el creciente escepticismo sobre las políticas de libre mercado será que los países ricos se unan más activamente a la lucha contra la corrupción".[18] Situación que en la práctica ha llevado, incluso, a sancionar en sus países de origen a empresas que realizaron actos de corrupción en otros países para ganar mercado.

No solo es complicado definir la corrupción, sino también lo es la manera en que se mide. Los actos de corrupción se materializan en la opacidad, en muchas ocasiones incluso con la voluntad de quienes cometen el acto (ya sea de manera libre o coaccionada) en virtud de que es posible que obtenga algún tipo de beneficio con la realización del acto, por lo que no es fácil que existan denuncias al respecto. Descubrir actos de corrupción requiere no solo de voluntad política, sino de estructuras y recursos con los que se puedan llevar a cabo investigaciones. Si un acto de corrupción es descubierto o denunciado, puede contabilizarse para una medición, pero por su propia naturaleza la mayoría quedan en el desconocimiento gracias a esa opacidad y complicidad que conlleva a la impunidad. Esta complejidad ha resultado en el diseño de medidas e indicadores que permiten hacer una aproximación a los casos que se cometen.

María Amparo Casar señala que las metodologías que se han diseñado para medir los índices de corrupción se realizan a través

[18] Oppenheimer, Andrés, *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, México, Plaza y Janés, 2001, pp. 7-9.

de tres tipos o categorías de encuestas: "[...] de percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción; sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción; y de actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros".[19]

Para efectos del presente trabajo, solo se tomarán como referencia los resultados del Índice de Percepción de Corrupción que elabora TI desde 1995. Dicho índice se elabora con base en diversas encuestas aplicadas a nivel internacional y está considerado como el más amplio estudio comparativo de percepción de corrupción a nivel global.

En el primer ejercicio, realizado en 1995,[20] el estudio se elaboró en 41 países, resultando México en el lugar 32 con una calificación de 3.18 puntos de 10 posibles. En 2015,[21] el año previo a la aprobación y publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y demás leyes en materia de combate a la corrupción, México se ubicó en el lugar 111 de 198 países con un puntaje de 31 puntos de 100 posibles; al año siguiente, en 2016,[22] bajó a la posición 123 de 198 con 30 puntos de 100. En 2018,[23] año electoral, el país se ubicó en el lugar 138 de 198 con 28 puntos sobre 100. En el último estudio realizado y con resultados disponibles, correspondiente a 2019,[24] a más de un año de iniciada la administración que ganó la mayoría en 2018, México se ubicó en el lugar 130 de 198 con 29 puntos de 100.

Con base en dichos resultados históricos se corrobora la percepción generalizada que los propios mexicanos tenemos sobre el tema. En cada edición del estudio, México se posiciona como

19 Casar, María Amparo, *op. cit.*, pp. 9 y 10

20 Blog de Transparencia Internacional, *https://www.transparency.org/en/cpi/1995*

21 *Idem*.

22 Blog de Transparencia Internacional, *https://www.transparency.org/en/cpi/2016*

23 Blog de Transparencia Internacional, *https://www.transparency.org/en/cpi/2018*

24 Blog de Transparencia Internacional, *https://www.transparency.org/en/cpi/2019*

el peor calificado de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como del G20 correspondiente al grupo de las 20 mayores economías del mundo.[25]

Esa insostenible situación provocó que, entre 2015 y 2016, se aprobara de manera definitiva el paquete de leyes en materia de anticorrupción que pretende establecer un andamiaje institucional con la intención de combatir el flagelo de la corrupción, habiéndose reformado la CPEUM; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Además de esas modificaciones a nivel federal, cada entidad federativa debía adecuar su propio marco normativo conforme al establecido en las leyes generales y federales.

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

El SNA se integra (art. 7) por el Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; los Sistemas Estatales Antico-

[25] Casar, María Amparo, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

rrupción y el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización. El primero es la máxima instancia y es la responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los miembros del SNA y se integra (art. 10) por: un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

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

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

Por último, se advierte la participación, en el Comité Coordinador, del presidente del órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información, que, además, es el presidente del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que tiene por objeto diseñar la política en materia del derecho elemental de acceso a la información que sirve —como ya se ha mencionado— como una herramienta imprescindible en la rendición de cuentas.

V. Conclusiones

El problema de la corrupción en México es sistémico y solo con un diseño institucional y una política pública adecuada podrá avanzarse en su combate, pero sobre todo evitando la impunidad. De nada sirve tener un adecuado marco normativo si este simplemente no se aplica. Citando a María Amparo Casar: "[...] el éxito de la política anticorrupción depende inicialmente de un diagnóstico correcto, de objetivos claros a lograr y de poner en operación los instrumentos y medidas que vinculen los problemas identificados con los objetivos a lograr. Para un diagnóstico adecuado hace falta conocer no sólo la dimensión del problema que está ampliamente documentada sino también sus causas. Dado que el fenómeno de la corrupción es multi-factorial, el diseño de la política para combatirlo tiene que ser multi-dimensional".[26]

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

Mauricio Merino señala que las políticas nacionales de transparencia y combate a la corrupción "partieron de una misma definición y que, en consecuencia, han de implementarse conjuntamente. Esa condición bifronte se entiende mejor desde esa mirada, asumiendo que la única vía para atajar la corrupción es llevar a las instituciones públicas al ideal de "la caja de cristal" y construyendo una arquitectura institucional completa".[27]

Si bien la transparencia y el acceso a la información no son la única manera de rendir cuentas, sí constituyen una herramienta primordial para el combate a la corrupción en dos sentidos: primero, puede ser un elemento de inhibición de actos de corrupción en virtud de que dichos actos y quienes los cometen

[26] *Ibidem*, p. 62.

[27] Merino, Mauricio, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*, México, INAI, 2018, p. 55.

no quieren ser exhibidos y el hecho de pedir la información o tener la obligación de transparentar los actos pueden sin duda evitar que en el actuar de la autoridad se evite la comisión de un acto de corrupción y, segundo, de la obtención de la información puede descubrirse la comisión de actos inadecuados y con esa información pueden iniciarse procedimientos de responsabilidad administrativa. Es cierto que la mera transparencia y acceso a la información por sí solos no erradicarán los actos de corrupción, como tampoco lo hará cualquier otro mecanismo de rendición de cuentas de manera aislada, pero el uso de todas las herramientas de rendición de cuentas en su conjunto, la participación ciudadana, la denuncia y la aplicación justa del marco normativo, realizadas de manera coordinada, no pueden sino tener una sola conclusión: reducir los actos y la percepción de corrupción.

Tal vez con ello logremos cumplir el ideario de Abraham Lincoln: "la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".[28]

Bibliografía

Casar, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE, 2015.

Escobedo, Juan Francisco, "Movilización pública en México: el caso del grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003.

Guerrero, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2007.

Laris, Christian, *La reforma constitucional en transparencia y acceso a la información pública. Hacia un nuevo modelo de transparencia en México*, Querétaro, FUNDAP Editorial, 2016.

Mclean, Ian, *The concise Oxford dictionary of politics*, 3ra. ed., Oxford, Oxford University Press, 2009. Traducido con el título *Diccionario conciso de política de Oxford*.

[28] Santisteban, Rodrigo, *op. cit.*, p. 1118.

Merino, Mauricio, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*, México, INAI, 2018.

O'donnell, Guillermo, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, núm. 11, octubre, 2004.

Oppenheimer, Andrés, *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, México, Plaza y Janés, 2001.

Santisteban, Rodrigo, "Rendición de cuentas *(Accountability)"*, en Villanueva, Ernesto (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

——, "Transparencia", en Villanueva, Ernesto (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Schedler, Andreas, *The self-restraining State. Power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999. Traducido al español con el título *El Estado auto regulado. Poder y rendición de cuentas en las nuevas democracias.*

Thompson, Ginger, "*Mexicans Move to Pry Open Potentially Explosive files", The New York Times*, secc. A, 12 de octubre de 2001. Traducido con el título *Mexicanos avanzan a la apertura de archivos potencialmente explosivos.*

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002.

Villanueva, Ernesto, "Acceso a la información y transparencia", en villanueva, Ernesto (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

El reto del combate a la corrupción en el Estado constitucional desde el ámbito penal. La necesidad de una política criminal

*Benjamín Vargas Salazar**

Sumario: I. Introducción. II. La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Sus implicaciones en el derecho penal. III. La política criminal en materia de combate a la corrupción. IV. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

En últimos años, en nuestro país, el combate y la lucha contra la corrupción han ocupado los reflectores de la vida pública, ya sea por los escándalos de corrupción en la clase política que salieron a la luz o porque se estructuró todo un andamiaje legal para hacerle frente; lo cierto es que este tema ocupa buena parte de los ámbitos de nuestra vida.

Sin embargo, la corrupción y su combate no solo implica abordarlo desde el ámbito social, sino que tiene muchas consecuencias y varias aristas desde las cuales estudiarse o analizarse, a partir de un enfoque histórico, sociológico, jurídico, político o cultural. Pero si queremos analizar el fenómeno de la corrupción desde lo jurídico, necesariamente debemos hacerlo desde el pun-

* Licenciado en Derecho. Fiscal anticorrupción del Estado de Querétaro.

to de vista del Estado de derecho, que implica retos que deben ser abordados necesariamente en el ámbito penal.

Para la sociedad, en general, de manera no tan acertada se advierte al derecho penal como el instrumento más efectivo de combate a la corrupción, y lo sostenemos así porque antes o a la par de que el derecho punitivo del Estado entre en acción, deberán intervenir otras área y materias del derecho.

Por eso es importante no perder de vista que el derecho penal es la última ratio, es decir, para que esta rama del derecho funcione adecuadamente en un Estado constitucional, se debe contar con una política criminal que impacte en el combate a la corrupción. Definiendo cuáles serían los elementos mínimos que se deberían tener en cuenta para generar una política que, desde el punto de vista penal, sea eficaz y sobre todo gire en torno al respeto a los derechos humanos, a fin de evitar discrecionalidad y que oriente la actuación de las autoridades encargadas de prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción.

II. La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Sus implicaciones en el derecho penal

En 2015, después de mucho debate y de resultados desastrosos en los que México siempre ha resultado en los últimos lugares de percepción en materia de corrupción, y empujada por una gran presión mediática y social, se publicó la reforma constitucional que permitió a los sistemas anticorrupción ver la luz; la gran novedad es la participación activa de la sociedad dentro de un aparato institucional y la constitucionalización del combate a la corrupción desde distintos frentes.

Por primera vez se sometió a rango constitucional el combate a la corrupción, incluso, fue la primera vez que se mencionó en el texto de nuestra carta magna el término corrupción. Reflexionar sobre las implicaciones legales que derivan de constitucionalizar el combate a la corrupción resulta indispensable, sobre todo en un Estado constitucional, sin dejar de lado la relación con una política criminal en esta materia.

Es importante analizar, desde el Estado constitucional, cuáles serían los retos que conllevaría el combate a la corrupción para tener un panorama más o menos claro de qué es lo que aún necesita realizarse en nuestro país.

Resulta útil entender el concepto de política criminal, para saber si se tiene alguna en materia de combate a la corrupción o, en su caso, cuáles serían las condiciones y elementos que se deben tener en cuenta para contar con una.

Al cuestionarse sobre los elementos mínimos de una política criminal de combate a la corrupción, es importante analizar la política nacional que emitió el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), así como la relación de los derechos humanos con la política criminal en un Estado constitucional.

Los derechos fundamentales no pueden estar al servicio de quien está en el poder, sino que deben estar siempre presentes en cualquier investigación que se lleve a cabo.

La presunción de inocencia, la inviolabilidad de la intimidad y de la vida privada, el secreto de las comunicaciones, entre otros derechos fundamentales que deben respetarse en cualquier investigación que se lleve a cabo y que deben estar inmersos en los procedimientos del orden penal en un Estado constitucional. Por eso es importante tener claridad en cuanto al tipo de política criminal que se va a generar, pues existen de tipo social, jurídica, económica, cultural e, incluso, administrativa.[1] El dilema se centra en cuál de todas ellas vamos a implementar para responder a las conductas reprochables, es decir, hacia donde va a estar orientada la actuación de los operadores del sistema penal y qué medios o herramientas se van a tener para hacer frente a esos problemas antisociales que se consideran lesivos de los intereses sociales.

Asimismo, no debe soslayarse que la política criminal que se elija necesariamente deberá ser un instrumento que garantice derechos. Y a partir de ello deberán encaminarse todas las acciones que se hagan al respecto.

---

[1] Abadía Cubillos, Marcela, "Definición de Política Criminal", *¿Qué es la Política Criminal?*, Colombia, septiembre de 2015, p. 5.

En los esfuerzos hasta hoy logrados no se establecieron los tipos penales que deberían considerarse como hechos de corrupción. Esta situación en particular es preocupante y genera incertidumbre desde el punto de vista legislativo y administrativo, al no haber claridad respecto a la naturaleza de las fiscalías anticorrupción.

Si bien en materia federal se realizó una reforma al Código Penal Federal, en la cual se incluyó un catálogo de delitos que deberían ser considerados en materia de corrupción, lo cierto es que, para las fiscalías estatales no se propició una homologación mínima de dichos delitos.

Desde la naturaleza de las fiscalías especializadas en el combate a la corrupción, y ante la falta de definición constitucional, algunos estados optaron por darle a su fiscalía una naturaleza totalmente autónoma, otras apostaron por una autonomía técnica y de operación, y otros más dependen de la titularidad de fiscal general o procurador general de justicia, en su caso.

En materia penal no existió ningún parámetro jurídico para las fiscalías especializadas que se iban a encargar de investigar y llevar todos los casos ante los tribunales por hechos de corrupción, quedando a criterio de las entidades la creación y conformación de estos órganos técnicos de investigación y los tipos penales que serían motivo de sus indagatorias.

III. La política criminal en materia de combate a la corrupción

Este tipo de política debe establecer con claridad cuáles son las conductas penales que, por un lado, se pretenden prevenir y, por el otro, reprimir, además de tomar en cuenta otros aspectos que ya se han mencionado.

La política criminal en materia de corrupción deberá necesariamente estar armonizada con los derechos humanos y, por consecuencia, con los tratados internacionales en esta materia que nuestro país ha suscrito. Lo anterior, tomando en consideración que México ha firmado y ratificado la Convención Ameri-

cana sobre Derechos Humanos (CADH). Por tanto, esta política criminal deberá ser convencional, es decir, tendrá que estar armonizada con la CADH que, como mínimo deberá de observar los principios contenidos en las garantías judiciales, contenidas en el artículo 8.

La presunción de inocencia, el debido proceso, el ser asistido gratuitamente de traductor o intérprete si fuera el caso, el derecho a ser asistido por un defensor de su elección, a no ser obligado a declarar y a la protección judicial son algunos de los derechos que la Convención citada en líneas superiores tutela y protege,[2] y que deben ser tomados en cuenta al momento de la emisión de la política criminal.

Si bien el Código Nacional de Procedimientos Penales ya establece los principios que deben regir el proceso penal,[3] y muchos de ellos coinciden con la CADH, también es cierto que no existe un documento rector sobre la política criminal que oriente la actuación de las autoridades del Estado mexicano.

Aunque han existido esfuerzos importantes para tener una política pública en materia de combate a la corrupción —aprobada el 29 de enero de 2020 por el Comité Coordinador del SNA—, lo cierto es que la misma no está enfocada al ámbito penal exclusivamente, es decir, toca diversas variantes, lo cual es bueno; sin embargo, se necesita contar con instrumento que dé claridad a los operadores de los sistemas de justicia penal.

La política pública, emitida por el SNA se basa en 4 ejes: *1)* combatir la corrupción y la impunidad; *2)* combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; *3)* promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto Gobierno-sociedad, y *4)* involucrar a la sociedad y el sector privado.

En el primer eje se estableció generar una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción; sin embargo, no se señala la manera en que se formularía ni tampoco los elementos que debería contener. La política nacional anticorrupción es

[2] CADH, San José de Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, arts. 8 y 25.

[3] Código Nacional de Procedimientos Penales, México, 2020.

el único documento que menciona la creación de una política criminal en materia de combate a la corrupción.

Instrumentos internacionales han dado la pauta para empezar a generarla; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, establece una serie de parámetros para combatir este flagelo, sin embargo, es solamente una guía para que los Estados parte (México incluido) adopten las medidas que sean necesarias, ya sea administrativas como legislativas, a fin de que se cumpla con los objetivos de la Convención.[4]

Por su parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción señala en su artículo 2 que uno de sus propósitos es promover y fortalecer el desarrollo por cada uno de los Estados parte de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.[5]

Derivado de lo que señala este instrumento, nuestro país deberá generar una política criminal que abarque desde la prevención hasta su sanción, y todavía más allá al señalar la erradicación. En este particular, el gran reto consiste en establecer los elementos que conformarían dicha política.

En junio de 2019, los fiscales anticorrupción de casi la totalidad de las entidades federativas del país (29 hasta ese momento) que conforman la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción (CONAFA),[6] se reunieron con los integrantes de la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado de la República, y entre los puntos que se destacaron en esa reunión lo fue la falta de una política criminal en materia de combate a la corrupción, por tanto, sigue subsistiendo la necesidad de tener esas herramientas legales que ayuden a combatir la corrupción de una manera unificada e, incluso, homologada.

---

4 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Mérida, México, 14 de diciembre de 2005, p. 56.

5 Convención Interamericana contra la Corrupción, Caracas, 29 de marzo de 1996, art. 2.

6 La Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción, se instaló formalmente los días 17 y 18 de septiembre de 2018 en Cancún, Quintana Roo, México.

Al revisar todo el marco legal que se creó con motivo del decreto por el que se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, nos percatamos que en ninguna parte se estableció cuales serían las conductas delictivas que serían motivo de sanción como parte de una política criminal. Contrario a lo que en materia administrativa sí aconteció, pues al publicarse la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2016, se establecieron claramente cuales serían las conductas motivo de una investigación y eventual sanción.

No solamente se establecieron las conductas, sino que, además, se delimitó cuáles serían graves y no graves, pues de esa calificativa depende el órgano que va a sancionar; estas últimas inclusive con denominación muy similar a las conductas delictivas que se encuentran en la mayoría de los códigos penales de los estados y, desde luego, del Código Penal Federal, por ejemplo, cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, contratación indebida, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y nepotismo.

En materia penal, ese nivel de detalle no ocurrió; las 32 entidades federativas cuentan con su legislación sustantiva penal, y si bien en muchos de ellos existen coincidencias respecto de los delitos que son considerados de combate a la corrupción, también es cierto que existen divergencias, incluso en cuanto al alcance para investigar una conducta que haya sido desplegada por un servidor público, es decir, no existe un criterio definido que señale con precisión cuándo una conducta delictiva desplegada por un servidor público tiene que ser considerada materia de combate a la corrupción. En otras palabras, no todo delito cometido por servidor público tendría que ser considerado como hecho de corrupción.

Ahora bien, tomando en cuenta que en materia de hechos de corrupción sí puede haber una homologación a nivel nacional de las conductas mínimas consideradas como de combate a la corrupción, esta pauta permitiría, en todo caso, contar con una Ley General de Combate a la Corrupción, que contenga los tipos penales que deberían ser investigados por las fiscalías anticorrupción del país, tal como sucedió con la Ley General de Extinción

de Dominio, Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de Secuestro, Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

En estas legislaciones generales se establecen definiciones, tipos penales de acuerdo a su materia, mecanismos de coordinación de las autoridades de los diferentes órdenes de Gobierno, entre otros aspectos.

Lo anterior tendría efectos positivos en la investigación de los delitos de corrupción que derivarían en establecer estructuras administrativas mínimas de los órganos de procuración de justicia en esta materia. Volviendo a una comparativa con el plano administrativo, en donde sí se establecieron cuando menos las áreas que deben integrar los órganos internos de control, en materia penal no existió esa previsión. Al no estar contemplada desde una norma general la estructura de las fiscalías anticorrupción, en consecuencia, existe una notoria discrecionalidad para la conformación de las mismas, situación que se ve reflejada en el avance contra estos hechos ilícitos. Además, sin soslayarse la naturaleza jurídico-administrativa de las fiscalías anticorrupción, que implica desde la forma de designación del fiscal anticorrupción hasta la autonomía que deberían tener. Situación que no se estableció en el decreto de reforma constitucional y propició que, de acuerdo a las circunstancias de cada entidad federativa, fijaran sus métodos de elección de fiscales y la naturaleza de ese nuevo órgano de investigación.

La fiscalía anticorrupción al ser un ente de procuración de justicia, concebido para una acción específica de investigación, requiere especialización. Esto, desde luego, implica concentrar esfuerzos y desempeñar las funciones bajo un enfoque integral. Para lograrlo es importante que estos órganos cuenten con un equipo de personal sustantivo de investigación del delito —fiscales, peritos y policías—, integrados y concentrados exclusivamente a los hechos de corrupción.

Para darle mayor certeza de actuación, definitivamente es necesario contar con un marco legal adecuado que permita enfocar los esfuerzos institucionales para el logro de resultados; porque

no necesariamente todo delito cometido por servidor público es corrupción, pero esa definición, no puede ser a través de otro medio que no sea el de la norma.

Por citar un ejemplo (seguramente en el país existirán también casos de éxito), se generó un ejercicio legislativo en materia penal en el Estado de Querétaro: el 1 de septiembre de 2017, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro La Sombra de Arteaga* una reforma al Código Penal de la entidad. En ella se agrupó a los delitos que dieran sustento a la Fiscalía Anticorrupción, quedando un solo título, conformado por 15 tipos penales (14 existentes y 1 más de nueva creación). Con ese ejercicio de naturaleza legislativa, se delimitó con mucha claridad cuales serían los tipos penales que serían de su competencia, lo que genera que los esfuerzos se vean centrados en las conductas que concentran el mayor número de actos de corrupción.

De igual manera, la especialización no puede dejarse de lado, siendo un requisito indispensable para obtener los resultados deseados. Es muy atendible que la forma de investigar conductas delictivas en materia de corrupción tenga procedimientos homologados y estandarizados en todo el país, y aunque existen particularidades en cada uno de las entidades, se pueden generar una estructura común de investigación.

Una vez teniendo estructura, marco legal y especialización, lo que seguiría es la generación de protocolos de actuación para una investigación eficaz de los delitos de corrupción, en los que se vean reflejados mecanismos de intercambio de información con órganos de los tres órdenes de Gobierno y, muy en específico, con aquellos de funciones de fiscalización o que por ley regulen la información bancaria.

IV. Conclusiones

Nuestro país ha dado un gran paso para combatir la corrupción. Durante algunas décadas existieron esfuerzos por generar acciones en contra de este flagelo, pero ninguno se equipara al que presenciamos en 2015 con la reforma constitucional en esta materia.

Ese esfuerzo caracterizado por incluir aspectos de gran relevancia como: la participación ciudadana elevada a un rango constitucional, la coordinación que debe existir entre las diversas instancias encargadas de prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas, los hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos.

Pero considero que, en materia penal, fue un trabajo que debe reconocerse como bueno, porque permitió crear constitucionalmente a las fiscalías encargadas de investigar y perseguir los delitos de corrupción; sin embargo, me parece que fue una tarea inacabada en la que no se generó una política criminal, no solamente desde el enfoque jurídico, es decir, desde los tipos penales materia de una investigación, sino desde la estructura y naturaleza de las propias fiscalías.

Siendo concluyente en este trabajo la necesidad de contar con una política criminal en materia de combate a la corrupción, donde se incluyan diversos aspectos, no solo en lo relativo a tipos penales, sino también en aspectos preventivos de los hechos delictivos.

Queda camino por andar, seguramente existen inquietudes como las aquí planteadas que en su momento lograrán materializarse con la suma de esfuerzos y de visiones que permitan el fortalecimiento de las acciones encaminadas no únicamente a combatir, sino a erradicar la corrupción de nuestra sociedad.

Bibliografía

Abadía Cubillos, Marcela, "Definición de Política Criminal", *¿Qué es la Política Criminal?*, Colombia, septiembre de 2015.

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

*Santiago Nieto Castillo**
*Abdías Olguín Barrera***

Sumario: I. Corrupción. II. Mecanismos de prevención de la corrupción. III. Retos. Bibliografía.

I. Corrupción

La corrupción ha sido uno de los problemas preocupantes para diversos países del mundo, y México no es la excepción. Ello nos lleva a reflexionar sobre su incidencia y la manera de combatir y aminorar su impacto en la sociedad, con el fin de verlos reflejado en el fortalecimiento de las instituciones y la democracia.

* Doctor en Derecho por la UNAM. Profesor investigador nivel II del IIJ-UNAM, profesor de la Universidad Panamericana y de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Fue magistrado presidente de la Sala Regional Toluca del TEPJF y titular de la FEPADE de 2015 a 2017. Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

** Maestro en Derecho. Fungió como secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Toluca y de la Sala Especializada, ambas del TEPJF. Se desempeñó como secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Actualmente es director general adjunto de análisis estratégico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el artículo publicado por Tirant lo Blanch, "La democracia contra el sigilo ministerial. El INAI ante el caso Odebrecht",[1] se precisa que el vocablo corrupción tiene su raíz etimológica en el latín *cum*, y hace referencia a la actuación en conjunto de dos personas, mientras que, *rumpere*, es ruptura o implica el quebrantamiento de algo. Al conjuntar ambos elementos, tendríamos el significado etimológico de la palabra corrupción que implica el rompimiento de algo por una acción concertada al menos por dos personas.

En efecto, la corrupción siempre es una acción de dos o más personas que vulneran la normatividad para su propio beneficio. Con ella, se rompe el sistema normativo, la verdad y la ley, y se debilitan las instituciones para obtener un beneficio que la ley no concede, o que, previendo un posible beneficio o resultado lícito, se busca generar consecuencias diversas prohibidas por la norma jurídica.

Ernesto Garzón Valdés[2] estructura su definición con base en los siguientes elementos:

1. El concepto de corrupción está lógicamente vinculado con el de sistema normativo.
2. Por sistema normativo relevante se entiende todo conjunto de reglas que regulan una práctica social. Puede darse en espacios privados o públicos.
3. El actor o actores no se encuentran limitados a una actividad específica, pero se caracteriza por tener la facultad para la toma de decisiones.
4. El concepto de deberes institucionales del espacio público puede ser entendido como deberes posicionales en el privado.
5. Los deberes posicionales deben separarse de la idea de deberes morales. Los segundos corresponden a todos, los

[1] Nieto Castillo, Santiago, "La democracia contra el sigilo ministerial. El INAI ante el caso Odebrecht", en Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (coords.), *El INAI. Resoluciones relevantes y polémicas (12 casos líderes),* México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 155 y 156.

[2] Garzón Valdés, Ernesto, "Acerca del concepto de corrupción", en Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (coords.), *La corrupción política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 47 y ss.

primeros a quienes han asumido un determinado papel dentro del sistema normativo.

6. La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de una obligación por parte de un decisor que involucra un acto de deslealtad al sistema normativo.
7. La actividad de corrupción requiere de un acto de un decisor, pero también la participación de una o más personas, que pueden ser o no decisores.
8. El objetivo del acto de corrupción es obtener un beneficio indebido —generalmente de índole económica— para quienes participan en la acción corrupta.

De lo anterior, el autor concluye en una primera aproximación que la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o de quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornador o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.[3] Al establecer que esta decisión de corromper o corromperse es de carácter racional, pero es una opción destructiva, a nuestro entender sería la destrucción del sistema normativo y un riesgo para las sociedades democráticas.

Así, la corrupción como fenómeno social de magnitud global tiene costos mayores a los beneficios que genera, ya que afecta la convivencia y valores sociales e involucra al Gobierno, al sector privado y a la sociedad civil, convirtiéndose en un cáncer para el sistema normativo y la democracia.

Al respecto, Rubén Jaime Flores Medina vincula este quebrantamiento a valores y deberes morales, ya que considera que el concepto de corrupción aplicado al ámbito de la función pública "es un deterioro de valores morales del individuo que lo lleva a la destrucción y —en su caso— a la perversión de formas y procedimientos establecidos en la ley, con menoscabo de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos".[4]

---

3 Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades*, Barcelona, GEDISA, 2004, p. 207.

4 Flores Medina, Rubén Jaime, *Gasto público y control de la corrupción*, México, Tirant lo Blanch, 2019, p. 221.

De igual manera, Transparencia Internacional (organización internacional dedicada a combatir la corrupción), lo ha definido como "el abuso del poder encomendado a alguien para beneficio privado".[5] Con esta definición agrega otro factor de importancia, siendo este el abuso del poder que, desde luego, deriva de una potestad del Estado ejercida a través de funcionarios públicos, es decir, se trata precisamente de la noción convencional del concepto de corrupción.

Esto es así, porque en las subdivisiones que realiza dicho organismo internacional se atiende a la *gran corrupción, corrupción menor y corrupción política,* centrando sus criterios a partir de los actos —abuso del cargo público— cometidos por funcionarios públicos, ya sea de alto o bajo nivel; de esta manera, el acto de corrupción se ejercerá dentro del servicio público, a través de la manipulación de las instituciones o las normas jurídicas para monopolizar el ejercicio del poder o la materialización de riquezas.

En el hilo conductor en el que la corrupción es un fenómeno cometido por funcionarios públicos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[6] dispone como finalidad promover la integridad[7] de los funcionarios públicos y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos; no obstante, propone un concepto más amplio, no solo limitado a la persona que ocupa un cargo público.

Al respecto, el prefacio de la Convención de Mérida la define como una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad; socava la democracia y el Estado de derecho; da pie a violaciones de los derechos humanos; distorsiona los mercados; menoscaba la calidad de vida, y permite el florecimiento de otras amenazas a la seguridad nacional e

5 ¿Qué es la corrupción? *https://www.transparency.org/what-is-corruption*

6 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción *https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf*

7 Basados en principios ético-jurídicos en los que cada individuo realiza sus funciones de manera adecuada bajo parámetros de imparcialidad, justicia, objetividad, honradez, lealtad, eficiencia y eficacia. Principios que son recogidos por el marco constitucional y legal, para constituirse en guía de la función pública.

internacional, pues tanto la corrupción como el lavado de dinero, la delincuencia organizada, el narcotráfico y el terrorismo son crímenes transnacionales.[8]

Este concepto apunta justamente al deterioro de la democracia y el Estado de derecho, ya que fragmenta las instituciones del Estado, quebrantando la confianza de la sociedad y el respeto a las normas jurídicas que genera una incidencia delictiva adyacente a los mecanismos de corrupción por un abuso del poder público; sin embargo, no puede percibirse únicamente desde el actuar de los funcionarios públicos, ya que, al ser una red de complicidades tanto del sector público como del privado, este último no pude obviarse.

En ese sentido, tenemos que la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, emitida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, es el primer y único instrumento internacional anticorrupción que se enfoca en el lado "oferente" de la corrupción.

La referida Convención,[9] tipifica al cohecho como un delito penal en el que una persona deliberadamente ofrece, promete o

---

8 A manera de *excursus* también se debe tener en cuenta que la corrupción no es únicamente el factor detonante de otros delitos como los que se exponen o cualquiera adyacente que sea producto de actos de corruptos, sino que, además, es consecuencia natural de otros que le dan origen, conviniéndose en un ciclo vicioso de complicidades y arreglos encaminados a la obtención de ganancias económicas o la conservación del poder. La corrupción será entonces una consecuencia de manipulaciones, dentro del sistema jurídico, de las instituciones y los procesos electorales, como pudiera ser, la delincuencia organizada —narcotráfico, empresas dedicadas al lavado de dinero o ejecutar obra pública mediante sobornos— movilizan recursos económicos de procedencia ilícita, para financiar a partidos políticos o candidatos, con el propósito de que con este tipo de componendas la organizaciones criminales garanticen contraprestaciones futuras, como protección política, jurídica, de mercado, control del territorio y un sinfín de actividades ilícitas.

9 Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *https://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf*

concede cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea de forma directa o mediante intermediarios, para su beneficio o de un tercero, para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.

Desde luego, las convenciones internacionales referidas solo son mecanismos que fijan directrices a los Estados parte a fin de que tomen las medidas para sancionar los delitos que configuran los actos de corrupción, afrontar esta crisis de confianza en las instituciones y evitar que haya abusos arbitrarios contra las libertades y los derechos humanos.

En México, la vinculación entre sectores privados y el servicio público puede derivar en distintas prácticas corruptas en el ámbito penal, administrativo o político-electoral. Estas tipologías[10] conforman un amplio catálogo, sin que en ellas se pueda definir propiamente a la corrupción,[11] pero sí permiten com-

[10] Esta taxonomía se pude identificar a partir de los tipos penales y sus definiciones de acuerdo a lo establecido en el Código Penal Federal en el título décimo, *Delitos por hechos de corrupción,* en los arts. 212 a 224. De igual manera en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el título tercero, *De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves,* en los arts. 49 a 73.

[11] A propósito, Leslie Holmes refiere que si bien no existe un consenso universal sobre qué constituye un acto de corrupción, se tiene una prueba de cinco criterios para determinar si una acción u omisión constituye corrupción:

1. La acción u omisión debe implicar a un individuo o un grupo que ocupa un cargo público, ya sea electo o designado.
2. El cargo público debe implicar algún grado de autoridad relacionada con la capacidad de tomar decisiones, aplicar la ley o defender el Estado.
3. Los funcionarios deben cometer actos o dejar de hacer lo que deberían, al menos en parte, debido a intereses personales, o a los intereses de una organización a la que pertenecen, o ambas cosas, y esos intereses deben, por último, ir en contra del Estado y la sociedad.
4. Los funcionarios deben actuar o dejar de actuar parcial o enteramente de manera clandestina y tener conciencia que su conducta podría ser considerada ilegal o ilícita. Si no están seguros acerca del nivel de

prender la etiología de este fenómeno, reconocer las redes de complicidad e identificar las interrelaciones de los actores que en ella participan.

II. Mecanismos de prevención de la corrupción

Para prevenir la corrupción no solo debe atenderse a la consecuencia de un acto, sino que se debe seguir la ruta que conlleva la corrupción, porque se trata de una red de complicidades para obtener determinados beneficios, es decir, una desviación del poder de los funcionarios públicos para generar consecuencias más allá de las permitidas por las disposiciones jurídicas.

En este sentido, creemos que se debe empezar por señalar que existen datos duros de indicadores internacionales en materia de corrupción, que nos permiten poder identificar el problema.

Desde su creación, en 1995, el Índice de Percepción de la Corrupción[12] —producto estrella de investigación de Transparencia Internacional— se ha convertido en el principal indicador global de este factor en el sector público. Ofrece una instantánea anual del grado relativo de corrupción al clasificar países y territorios de todo el mundo. El Índice de Percepción de Corrupción 2019 se generó a partir de 13 encuestas y evaluaciones de expertos en 180 países y territorios.

Para el caso particular, hay que recordar la evolución que México ha tenido en los últimos años en el tema. Su puntaje de-

---

impropiedad, optan por no beneficiarlo, pues quieren maximizar sus propios intereses.

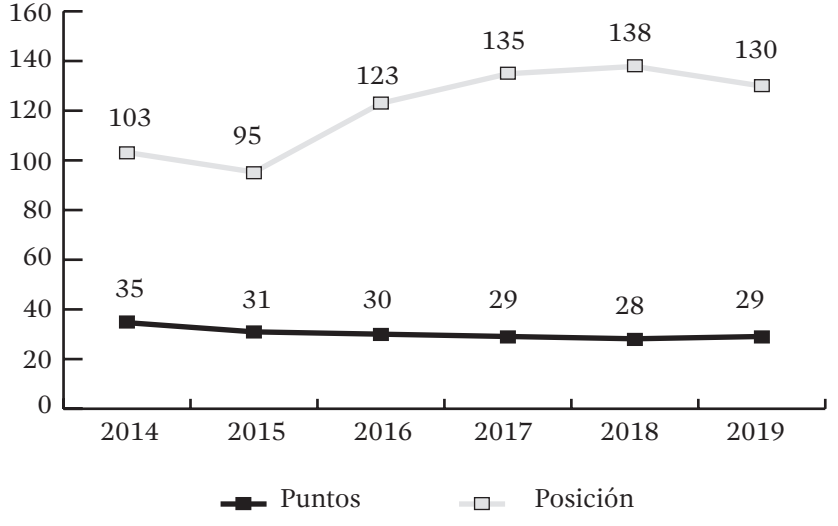
5. El acto u omisión debe ser percibido por una porción significativa de la población o el Estado como corrupta. Este último criterio ayuda a superar el problema de la diferencia cultural en la interpretación de la corrupción.

Consultable en Holmes, Leslie, *¿Qué es la corrupción?,* traducción Stella Mastrangelo, México, Grano de Sal, 2019, pp. 39 y 40.

12 Índice de Percepción de la Corrupción consultable en *https://www.transparency.org/cpi2019#*

creció paulatinamente, siendo que en 2014, se encontró con 35 puntos y colocado en la posición 103; en 2015, con 31 puntos, obtuvo la posición 95; en 2016, contó con 30 puntos colocándose en la posición 123; para 2017, fue calificado con 29 puntos y se posicionó en el lugar 135; en 2018, contó con 28 puntos y su posición fue la 138; finalmente, en 2019, tuvo 29 puntos colocándose en la posición 130 de 180 países, como se ejemplifica en la gráfica 1:

Gráfica 1. *Puntos y posiciones de México en el Índice de Percepción de la Corrupción, 2014-2019*



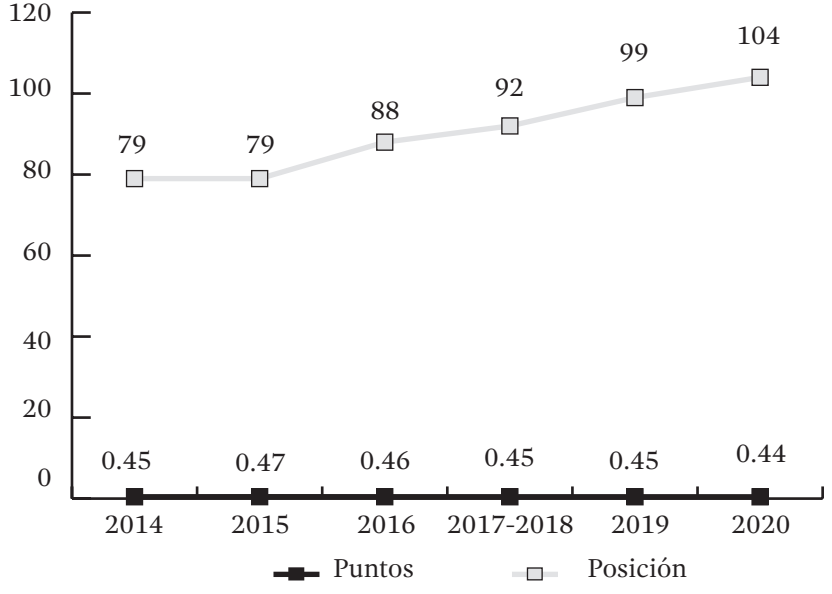
Sin embargo, esta calificación se mantiene constante, por lo que su posición en el concierto internacional tiene fluctuaciones que dependen de la calificación de los otros países y no propiamente de México.

Otro indicador es el Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project,[13] que constituye una evaluación sobre la adhe-

[13] Índice de Estado de Derecho del World Justice Project, consultable en *https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-2019-ahora-disponible-en-espanol/*
El índice se realiza con base en datos de primera mano, esta herramienta mide el desempeño de los países con respecto al Estado de Derecho uti-

rencia al Estado de derecho en el mundo, desde una perspectiva ciudadana. En el caso de México, las evaluaciones realizadas nos muestran que la perspectiva de la sociedad es baja y que, de igual manera, sus puntajes muestran que se mantiene en el mismo nivel aunque su posición a nivel global es decreciente, tal como se desprende de la gráfica 2.

Gráfica 2. *Puntaje y posiciones de México en el Índice de Estado de Derecho, 2014-2019*



Frente a estas circunstancias que nos permiten diagnosticar en dónde nos encontramos parados frente a la percepción de corrupción, surge la necesidad de impulsar la voluntad política de perseguir los actos de corrupción, establecer estrategias públicas encaminadas a ese fin y crear diseños normativos y correctivos eficaces que puedan erradicar dicho fenómeno, ya que en palabras del juez Fernando Silva García, existe un derecho fundamental a favor de la sociedad de vivir en un ambiente libre de co-

lizando ocho factores: Límites al Poder Gubernamental, Ausencia de Corrupción, Gobierno Abierto, Derechos Fundamentales, Orden y Seguridad, Cumplimiento Regulatorio, Justicia Civil, y Justicia Penal. Los puntajes van de 0 a 1, donde 1 indica la mayor adherencia al Estado de Derecho.

rrupción en el que todos los funcionarios públicos desempeñen su labor con honradez, honestidad ética y transparencia.[14]

En México, los problemas de corrupción pueden empezar, o en la mayoría de los casos inicia, previo y durante los procesos electorales, ya que —sin duda— esta puede aparecer mediante financiamientos ilícitos, ya sea de fuentes formales o ilícitas. Las componendas entre gobiernos y partidos políticos o candidatos para desviar recursos públicos, generar empresas fantasmas, o coaccionar electores por medio de programas sociales son una realidad tangible. Se llama corrupción,[15] y se manifiesta mediante acuerdos de candidatos o partidos políticos con empresarios, grupos de interés y, en el peor de los casos, grupos delincuenciales, que tienen como propósito financiar campañas electorales que generan compromisos previos y serán materializados en actos indebidos al inicio de los gobiernos.

En este aspecto, el acceso a la información nos asegura la transparencia en las labores de las dependencias de gobierno y de los funcionarios públicos y genera la posibilidad de abrir el debate y escrutinio público sobre las actividades de gobierno.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Opinión Consultiva OC-5/85, consideró que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una social,[16] la primera, entendida como la libertad de expresión

---

[14] Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en la sentencia en el juicio de amparo 589/2018, consideró un derecho fundamental el vivir en un ambiente libre de corrupción. Consultable en *http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=729/07290000228985920013012002.docx_1&sec=Jos%C3%A9_Sebastian%C3%A1n__G%C3%B3mez_S%C3%A1mano&svp=1*

[15] *Cfr.* Nieto Castillo, Santiago, *Sin Filias. Memorias de un fiscal incomodo,* México, Grijalbo, 2019.

[16] La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30, 31 y 32 y *Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 371. Además que dichos criterios han sido replicados en la jurisprudencia interamericana en los casos *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001; *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio

y difusión del pensamiento. La segunda, implica el derecho de conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

Así, este derecho humano se constituye como un control democrático por parte de la sociedad, porque a través de la opinión pública se fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual, debe existir una mayor apertura a los debates políticos y a la exigencia social para conocer sobre cuestiones de interés público —como lo es la buena administración y el combate a la corrupción—.

Sobre esta línea discursiva, y parafraseando lo establecido por la Corte IDH —que es lógico y apropiado frente a temas concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de naturaleza pública— debe existir un margen de mayor apertura a un debate amplio y transparente respecto de asuntos de interés público, pues es esencial para el funcionamiento de un sistema democrático.

Al respecto, Mauricio Merino[17] expone que la rendición de cuentas es uno de los ingredientes de un gobierno democrático, que se basa en el derecho de acceso a la información y la transparencia de las instituciones públicas; el primero, como un derecho humano, mientras que el segundo, como el deber de los servidores públicos que representan a la ciudadanía de informarla sobre el desarrollo de la función y el manejo de los recursos públicos

---

de 2004; *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001; *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009; *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004; *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005; *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006; *Caso Kimel vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008; *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*. Sentencia de 27 de enero de 2009; y *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011.

17 Merino Mauricio, *Opacidad y Corrupción, las huellas de la captura,* México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2018, pp. 13 y ss.

que les han sido confiados; lo que en términos coloquiales se traduce en la libertad para conocer qué hacen los funcionarios públicos; y la rendición de cuentas serían las explicaciones de cómo se efectuó, para qué se realizó, cuáles fueron las justificaciones de los actos desplegados durante determinada administración, entre otros aspectos técnicos.

Por ello, el alcance de la transparencia, como el derecho a solicitar y acceder a la información, se encuentra complementado con la rendición de cuentas que naturalmente exige que los funcionarios a cargo del servicio público se apeguen a la legalidad dentro de sus actividades, anteponiendo el interés público y social frente a intereses particulares.

De esta manera, el conocimiento de los asuntos públicos hace que la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las académicas o los medios de comunicación constantemente vigilen las acciones y la forma en que se toman las decisiones dentro de la administración pública.

Así, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas se constituyen como los instrumentos que consolidan un Estado democrático, en tanto conforman un mecanismo que previene y evita actos arbitrarios en la administración pública y que nos diferencia de otro tipo de regímenes políticos dictatoriales o autocráticos.

De igual manera, Jacqueline Peschard[18] señala que la transparencia es un ingrediente necesario para el combate a la corrupción, pero que, además, requiere de políticas públicas de monitoreo, control y sanción de las conductas que se desvían de las normas establecidas.

Ello es así, pues solamente el engranaje conjunto de las instituciones nos permitirá un combate frontal a este fenómeno en el que se exija responsabilidad a los funcionarios públicos por el resultado de sus actos u omisiones que contravengan los principios que rigen su actuación, como dispone el artículo 109 de la Constitución federal.

---

[18] Peschard, Jacqueline, *Grandes Problemas. Transparencia: promesas y desafíos,* México, Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, pp. 252-265.

En efecto, esa toma de decisiones inadecuadas o ilícitas ha permitido que se aproveche el cargo público para el propio beneficio, provocando efectos perniciosos a la sociedad, no solo económicos, sino además una crisis de confianza en las instituciones democráticas, la expansión de la impunidad y la falta de respeto al orden jurídico.

No se puede permitir que las personas que ejecutan o se ven beneficiados por actos corruptos se escondan bajo una interpretación a modo del principio de presunción de inocencia, o que funcionarios públicos se escuden en la falacia de proteger derechos humanos en detrimento de los derechos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. De ahí que, conocer las consecuencias y el cumplimiento de las responsabilidades y, en su caso, sancionar su incumplimiento en la vía penal, política o administrativa, nos permitirá devolver la confianza en las instituciones y en la democracia que se erige como el mecanismo adecuado para el mejoramiento constante de la economía, y los ámbitos social y cultural de nuestra Nación.

III. Retos

Para abordar los problemas de corrupción, se deben considerar acciones de coordinación institucionales, incluso, en la Convención de Mérida se establecía que para prevenir y combatir la corrupción se requiere de un enfoque multidisciplinario; de ahí que, los grupos de trabajo son un ejercicio necesario para unir fuerzas, conocimientos y disposición política para un combate efectivo a este fenómeno.

De esta manera, para la integración de grupos de trabajo es necesario definir con claridad las metas concretas, alcanzables, medibles, evaluables y congruentes entre sí y generar compromisos colectivos entre las instituciones que intervienen en la formación; de ser posible, se debe incluir a grupos de actores privados y grupos de la sociedad civil en general en el establecimiento de objetivos.

El establecimiento de grupos de trabajo, corresponde a una tendencia enfocada en reducir los niveles de corrupción que han

plagado a nuestro país en gran parte de su historia. Con este propósito, se han creado varios órganos de la administración pública federal destinados a prevenir, vigilar y castigar la corrupción, por lo que se vuelve fundamental que la pluralidad de instituciones facultadas que conozcan un hecho de corrupción lo analicen desde sus directrices y sumen esfuerzos para aminorar los impactos de este fenómeno social.

Empero, es necesario considerar que la competencia concurrente puede generar tres escenarios de conflicto: *1)* cuando las diversas instituciones gubernamentales se niegan a conocer de los asuntos en específico argumentando competencia concurrente, buscan cualquier resquicio lingüístico para proceder en tal sentido; *2)* cuando ninguna autoridad quiere asumir competencia del asunto en particular, y *3)* cuando diversas autoridades convergen por un asunto, entorpeciendo de manera significativa las investigaciones o negándose de manera rotunda a colaborar.

Para evitar los problemas derivados de competencias será recomendable reducir el enfoque a casos de corrupción cuya complejidad e importancia sea tal, que resulte necesaria la intervención de varias instituciones, ya sea porque del hecho en particular no solo deriva la generación de responsabilidades administrativas, civiles, laborales, penales y, llegado el caso, hasta políticas, sino porque, además los asuntos a tratar revisten importancia social, económica y política, y la cobertura que se le da en medios de comunicación sea extensiva, puesto que, cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción no podrá invocarse el carácter de reservado como lo refiere el artículo 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es por ello que, se requiere la creación de un grupo de trabajo para combatir hechos de corrupción, que pueda compartir información y coordinarse de manera efectiva mediante un acuerdo interinstitucional.

El fenómeno de la corrupción es intrínsecamente complejo, por lo que, para poder abordar su estudio, es necesario tener en cuenta factores y circunstancias que lo originan. En este sentido,

Leslie Holmes[19] señala que existen factores psicosociales y culturales que explican las conductas de corrupción desde el individuo, en su forma de pensar y actuar, así como en la necesidad de satisfacer deseos y aspiraciones personales, que serán determinadas por un contexto social y estímulos que los harán actuar de cierta manera, como podría ser un mecanismo de supervivencia, miedos o influencias culturales derivados de valores, actitudes o comportamientos y estructuras dentro de la familia, la sociedad, instituciones y el sistema vigente, que implicaría factores económicos, políticos o jurídicos.

De la misma manera y con la finalidad de combatir algo tan arraigado en el tejido social como la corrupción, es necesario reconocer que la corrupción es un cáncer, en el sentido de que es tan complejo que solo se puede solucionar de forma parcial, por lo que puede ser controlado y aminorando sus efectos, empero, jamás podrá ser erradicado por completo dadas sus múltiples facetas y redes de complicidad.[20]

Establecido lo anterior, es de señalar que, para combatir la corrupción se requiere de la cooperación de varios entes institucionales gubernamentales y privados, así como de la sociedad en general. Esto se debe a las ramificaciones tan extendidas de este fenómeno, que tienden a generar responsabilidades de carácter administrativo, penal, civil, laboral y político; pero que todas derivan de un mismo núcleo —la corrupción— con resultados y consecuencias particulares.

Para constituir un sistema anticorrupción se debe implementar, revisar y corregir el andamiaje legal e institucional para alcanzar los objetivos que se establezcan. Desde nuestra percepción, lo ideal sería que se estableciera mediante un tratado internacional;[21] sin embargo, dado nuestro contexto, se pueden

---

19 Holmes, Leslie, *¿Qué es la corrupción?,* traducción Stella Mastrangelo, México, Grano de Sal, 2019, pp. 88 y ss.

20 *Ibidem,* pp. 131 y ss.

21 Como Grupo de Trabajo Internacional: Se considera que idealmente la plantilla a imitar sería la Comisión contra la Impunidad en Guatemala, compuesta de un equipo internacional elegido por la Organización de las Naciones Unidas. Esta comisión con amplios poderes de investigación, con

crear grupos de trabajo interinstitucionales entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —en específico, la Unidad de Inteligencia Financiera—, el Servicio de Administración Tributaria, la Auditoría Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía General de la República —a través de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción—, el Instituto Nacional Electoral y las unidades de inteligencia patrimonial y económica en las entidades federativas.

Estos grupos podrían estar conformados por representantes de las dependencias gubernamentales referidas, además de empresarios, servidores públicos, académicos e, incluso, invitar a personajes con una gran trayectoria en el combate a la corrupción.

Lo anterior obedece a que países como el nuestro han sufrido de corrupción sistémica, cuyo impacto ha sido difícil de aminorar, debido a que existe un deficiente andamiaje legal e institucional para abatirla, así como poca disposición política para atajarla, por ser una práctica engranada dentro del sistema.

La puesta en marcha de estos grupos, permitirá trabajar de manera conjunta cuando el objeto sea común y analizado de manera transversal y multidisciplinar desde las directrices que delinean las facultades de las instituciones participantes; sin embargo, el gran reto para las instituciones será dejar de lado aspiraciones personales de los titulares y sumar la voluntad política necesaria para llegar a acuerdos entre los diversos órganos del Estado para fortalecer estas instituciones.

De esta manera, se podrían establecer mecanismos para: *1)* compartir la información, datos y medios de prueba encon-

poderes de ejercitar como coadyuvante la acción penal, así como la posibilidad de ofrecer asesoría técnica a diversas instituciones gubernamentales para evitar actos de corrupción, la han posicionado como una de las más efectivas organizaciones en el combate a la corrupción en Guatemala.
En el caso de esta comisión sólo una parte de su presupuesto proviene de Guatemala, siendo aportado a través de donaciones de países miembros de las Naciones Unidas. En este caso será necesario establecer mecanismos de colaboración, y un esquema de sanciones para hacer efectivas el ejercicio de sus facultades.

trados en las investigaciones de los hechos inquiridos, con la finalidad de elementar de mejor manera y con todos los medios disponibles al alcance del Estado mexicano, para judicializar las investigaciones tanto del orden administrativo como penal; *2)* discutir e implementar estrategias conjuntas, coordinando la imposición de medidas preventivas o cautelares para garantizar que los sujetos responsables de actos de corrupción sean identificados, y los beneficiarios finales sean sancionados, permitiendo la posibilidad de recuperar los activos producto del delito, y *3)* otorgar al grupo de trabajo la facultad de atracción, para que analice qué casos deben conocerse y ser investigados, a partir del impacto económico, social y político, así como de su complejidad, y determinar cuando sea necesaria la intervención forzosa de varias agencias gubernamentales especializadas.

A pesar de los avances de transparentar la información pública en el país, aún persisten fallas por parte de las instituciones públicas, lo que dificulta aún más el combate a la corrupción, la rendición de cuentas y un gobierno abierto; de ahí que, retomando la metáfora de Jacqueline Peschard: "el problema no es la falta de dientes, sino la ortodoncia", es decir, debemos buscar la alineación correcta en la que cada uno de los órganos del Estado encargados de la vigilancia, la investigación y la sanción del desempeño de los funcionarios públicos converjan para generar un acompañamiento en los procedimientos de responsabilidades penales, administrativas o políticas. Esto es, la conjunción de atribuciones y capacidades de los órganos del Estado nos permitirán aminorar los efectos perniciosos que deja la corrupción.

Bibliografía

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción *https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf*

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Garzón Valdés, Ernesto, "Acerca del concepto de corrupción", en Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (coord.), La corrupción política, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades,* Barcelona, GEDISA, 2004.

Flores Medina, Rubén Jaime, *Gasto público y control de la corrupción,* México, Tirant lo Blanch, 2019.

Holmes, Leslie, ¿Qué es la corrupción?, traduc. Stella Mastrangelo, México, Grano de Sal, 2019.

Índice de Estado de Derecho del World Justice Project, consultable en *https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-2019-ahora-disponible-en-espanol/*

Merino, Mauricio, *Opacidad y Corrupción, las huellas de la captura,* México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2018.

Nieto Castillo, Santiago, "La democracia contra el sigilo ministerial. El INAI ante el caso Odebrecht", en Ríos, Vega, Luis Efrén y Spigno Irene (coords.), *El INAI. Resoluciones relevantes y polémicas (12 casos líderes),* México, Tirant lo Blanch, 2018.

Nieto Castillo, Santiago, *Sin Filias. Memorias de un fiscal incomodo,* México, Grijalbo, 2019.

Peschard, Jacqueline, *Grandes Problemas. Transparencia: promesas y desafíos,* México, Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

¿Qué es la corrupción? Consultable en la página electrónica *https://www.transparency.org/what-is-corruption*

Democracia, ética y corrupción en México. El Sistema Nacional Anticorrupción y la necesidad del Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público

*Gerardo Servín Aguillón**
Javier Rascado Pérez

Sumario: I. Introducción. II. La democracia en México. Más allá de lo electoral. III. Ética para combatir la corrupción. IV. Corrupción y ética en la Administración pública. V. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

El Sistema Nacional Anticorrupción es creado de manera integral a través de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, con el objetivo de coordinar a actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobiernos, a fin de prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, y alcanzar resultados favorables en nuestro país frente a esta problemática que interesa a la sociedad al considerarlo como el más grave de México.

La corrupción genera graves costos económicos, desacredita a las instituciones gubernamentales y servidores públicos, y afecta la eficacia para el acceso de bienes y servicios públicos.

* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

La Constitución establece los mecanismos de la democracia electoral y constitucional para proponer, designar y remover a los servidores públicos que no cumplan con sus obligaciones de conformidad con la normatividad y con ética en el servicio público. Debemos desarrollar un sistema donde la ética adquiera mayor importancia en la actuación de los servidores públicos, lo cual se logrará con una nueva cultura y compromiso nacional en el servicio público a través del Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público.

II. La democracia en México. Más allá de lo electoral

La democracia es más que un juego electoral para votar y elegir un representante; con ella, los ciudadanos deciden quién gobernará y cómo lo hará, es una variable *sine qua non* de los Estados modernos como resultado del ejercicio de la libertad e igualdad.

A través de la democracia los ciudadanos eligen a quienes ejercerán las obligaciones gubernamentales, es decir, se requiere de la intervención tanto del Estado como de los ciudadanos, así como de asociaciones civiles en la promoción, protección, respeto y garantía —ya sea en su carácter de sujetos obligados o titulares del derecho—; es una actividad de la cual depende el ejercicio de las actividades de las instituciones de orden público, pero no siempre se cumple con estos parámetros.

No se citará un listado de grandes pensadores de la democracia, pero se comentarán autores que ayuden a comprender la necesidad de practicar mecanismos democráticos idóneos en México, las consecuencias no electorales en nuestro país en el ejercicio del poder, y la ética como aquel valor indispensable en la Administración pública.

La democracia tiene fundamento en la supremacía constitucional y, por las reglas de las decisiones políticas, ambas están presentes en los poderes públicos que deliberan los procedimientos para la delegación de la representación, por tanto, el primer aspecto de la democracia es que deja de ser un espacio

electoral y constituye la unidad de la sociedad con el recuerdo del acto constituyente.[1]

La supremacía constitucional es un principio que define la primacía superior de las normas del constituyente federal. Este código supremo regula tanto los procedimientos como los requisitos de las actividades democráticas, debiendo, en todo caso, satisfacer la voluntad social conforme a las reglas establecidas. Asimismo, partiendo de esta supremacía constitucional, el resultado electoral-democrático es determinante en el futuro de la organización política y administrativa, así como para la definición para los nombramientos y designaciones de titulares de estas dependencias, órganos constitucionales autónomos y miembros de los poderes públicos.

1. La Constitución desarrolla un sistema de procedimientos de democracia constitucional, a través de fórmulas, para cumplir los mandatos del constituyente, dado que señala el mecanismo, los requisitos y, en su caso, la coordinación entre integrantes de los poderes públicos. Dichos procedimientos se determinan de la siguientes manera: poder legislativo. Hay elección directa y por cada propietario se elegirá un suplente, tanto para los diputados como para los senadores, según lo establecen los artículos 51 y 57 constitucional.
2. Poder ejecutivo. Hay elección directa y no hay suplente, en caso que el presidente de la república faltare, el poder legislativo nombrará según proceda, presidente interino o sustituto. También existe la figura del presidente provisional, que recae en el secretario de gobernación o el presidente de la Cámara de Senadores. Lo anterior de conformidad con los artículos 84 y 85 de nuestra carta magna.
3. Poder judicial. No hay elección directa, ni suplente. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación participan el presidente de la república con una terna que se somete a consideración del Senado; la designación la hace este último en votación calificada, o de no lograrse, el presidente designará al ministro. Así lo establece el artículo 96 constitucional.

[1] Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 5a. ed., trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2008, p. 376.

El Estado constitucional contempla las reglas y limites que determinan su organización y funcionamiento democráticamente para ejercer el poder público de tal manera que se equilibren las competencias, de ahí que, lo señalado previamente, es una muestra de la democracia constitucional, ya que establece los mecanismos para la integración y ejercicio del poder público.

Los motivos que la sustentan, las garantías y los derechos, así como los vínculos estructurales de la dinámica política ulterior, refieren la justificación del pacto constituyente para excluir asuntos del poder político.[2]

La democracia del Poder Constituyente es aquella que por mayoría de sus integrantes define las reglas del Estado, y establece los procedimientos, organización, requisitos y plazos para los ejercicios democráticos en las diversas esferas del poder público. Asimismo, se construye una democracia preferentemente mayoritaria a través de las reglas de acceso que son definitorias, excluyendo aquellas que serían agresiones, o bien, lesionarían el objeto del pacto para conducirse democráticamente.

La relación entre poder y derecho cobra relevancia empírica a través de las premisas conceptualmente inevitables de la producción legitima de normas y de la institucionalización en la autodeterminación de los ciudadanos, por tanto, existe la impregnación normativa del poder político articulado, en términos de derecho, pero la reduce a poder social.[3]

La democracia es el mecanismo para lograr la legitimidad del derecho toda vez que los procedimientos establecen, desde las reglas electorales, la normatividad para la votación. Una vez que se resuelven y concluyen estas reglas, comienza la práctica del resultado como lo es ejercer las competencias de los órganos públicos, a través de los miembros que accedieron; y las reglas establecen las facultades cuando son nombrados o designados a través del resultado de la democracia constitucional.

El resultado de esta democracia es el ejercicio del poder público realizado por la vía electoral; sin embargo, sin abandonar

[2] Peña Freire, Antonio Manuel, *La garantía en el estado constitucional de derecho*, Madrid, Trotta, 1997, p. 64.

[3] Habermas, Jürgen, *op. cit.*, p. 365.

la idea de la representación, la elección es una ficción de resultados, ya que se hace creer que lo que vale es la participación de la sociedad y el voto mayoritario, cuando en realidad lo que tiene sentido es lo que sigue del resultado de la democracia, es decir, quién será el responsable de hacer lo que la democracia decidió y, ahí, la sociedad queda fuera de toda intervención.

Entendida así la democracia, esta sirve para la integración de los poderes públicos a través del derecho de los ciudadanos que eligen a quienes ocuparán un cargo público, pero las normas han institucionalizado al ciudadano que ejerce la democracia con la tarea de convertirlo en el eslabón que determine quienes accederán a los espacios públicos, es decir, hay un poder social que elige quién y cómo se definirá el ejercicio del poder público y de las normas jurídicas futuras. Aquí acaba el ciudadano electoralmente.

En el juego de la ponderación entre los derechos vitales y la democracia no deben priorizarse exclusivamente la libertad o la igualdad, también hay otros espacios que el Estado no debe dejar de lado y que son básicos para la convivencia social. En el orden constitucional hay otros ámbitos que también hacen posible que los derechos sean eficaces y que no sean únicamente de lectura normativa; la democracia deberá asegurar que el compromiso con las personas no termina en lo electoral, ni tampoco en la decisión mayoritaria, sino que implica un modelo de participación donde se construyen anhelos y reclamos sociales.

Los interrogantes son: ¿esta democracia alcanza para el orden y convivencia social?, ¿es una democracia formal que está legitimada en la sociedad?, ¿la democracia deberá cumplir con estándares de valores y principios éticos?

Estas preguntas buscan reflexionar si la democracia cumple algo más que resultados electorales, o bien, si disfraza el resultado electoral como una práctica de lo público que beneficia la convivencia de los participantes después de lo electoral.

La coordinación entre los poderes públicos es una obligación constitucional, de forma que, no habría ejercicio gubernamental sin lineamientos democráticos para cumplir los objetivos de una convivencia social y no simplemente, como un resultado electoral de mayorías. Por tanto, "[...] cualquier procedimiento de

decisión que se adopte deberá de garantizar la preservación de los derechos vitales básicos".[4]

Los derechos vitales han sido determinados por el Poder Judicial de la Federación —a través de la jurisprudencia (constitucional) con número de registro 2019355— como el goce de ciertos bienes que son indispensables para la elección y materialización de los planes de vida que los individuos se proponen, y que son básicos para la satisfacción de cualquier plan de vida. Al mismo tiempo, comportan límites negativos dirigidos a los poderes públicos y también a terceros, toda vez que, imponen prohibiciones de intervenir u obstaculizar las acciones permitidas por el derecho fundamental en cuestión y que son susceptibles de ser afectados.

La diversidad social del Estado mexicano determina los mecanismos para exigir los derechos y hacer cumplir las obligaciones constitucionales a las autoridades, por eso, los procedimientos deberán garantizar la democracia, por un lado, entre los entes públicos y, por el otro, en la actividad para asegurar los derechos vitales y aquello que mantiene el equilibrio entre los poderes públicos.

La democracia en los procedimientos entre los entes públicos legitima las decisiones de la mayoría y minimiza la democracia en la actividad desde lo electoral, ello dado que ahora lo que resta es ejercer la democracia de los entes gubernamentales, se traslada lo electoral a la democracia del poder. Lo que importa es cómo se manda y cómo se controla al que manda.[5]

También son importantes los procedimientos y las fórmulas para elegir o designar aquellos miembros de los organismos públicos, ya que la democracia permite establecer las reglas para elegir mayoritariamente, de forma que es indispensable cumplir con el ejercicio democrático de estos procedimientos y, por tanto, corresponde a los elegidos participar en los nombramientos y designaciones que la Constitución establece.

En la Constitución hay procedimientos que tienen como finalidad participar en la elaboración de propuestas, nombramientos

[4] Peña Freire, Antonio Manuel, *op. cit*., p. 66.

[5] *Ibidem*, p. 68.

o remociones, tanto de funcionarios y servidores públicos de la administración pública central como del titular de la Fiscalía General de la República y de los miembros del Poder Judicial de la Federación, por mencionar algunos.

La importancia de estos procedimientos, una vez que se terminan las reglas electorales, es que las reglas ahora se trasladan al ejercicio del poder público, ya que existen otras normas constitucionales que establecen los lineamientos para terminar de integrar el ejercicio democrático ahora con alcances políticos.

La ética juega un papel importante en estas reglas de la democracia, pues, si bien hay lineamientos jurídicos, también es cierto que no debemos excluir de estos procedimientos el valor extrajurídico que asegure resultados más allá de una obligación formal. La democracia cumplirá las exigencias de valores existentes en el entorno social y que se desprenden de la propia Constitución, pues: "La coexistencia de valores y principios, sobre la que hoy debe basarse necesariamente una Constitución para no renunciar a sus cometidos de unidad e integración y al mismo tiempo no hacerse incompatible con su base material pluralista, exige que cada uno de tales valores y principios se asuma con carácter no absoluto, compatible con aquellos otros con los que se debe convivir".[6]

La democracia formal no puede ser incompatible con los valores y principios que la misma Constitución contempla, es decir, que las normas señalen un contenido sustancial y procedimental no prohíbe que deban cumplirse con elementos axiológicos. Lo cierto es que, adquiere una connotación sustancial con la política y el resultado es una relación de exclusión entre estos, de ahí, la ductilidad de la ética frente al rigor formalista de los procedimientos de la democracia constitucional.[7]

Debemos dirigir el juego de la democracia hacia la compatibilidad entre las reglas, los principios y los valores para lograr éxito en los resultados. No se trata solo de la primacía jurídica,

---

[6] Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 2a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1997, p. 14.

[7] *Ibidem*, p. 15.

pues existen valores de convivencia entre la norma jurídica y la práctica de la democracia constitucional con la ética, estableciendo la fusión y complementariedad de los objetivos planteados en nuestra Constitución.

La racionalización es más que mera legitimación, pero menos que constitución del poder.[8] Debe referirse que la democracia no se limita al ejercicio del poder para programar éxito en los resultados políticos, o bien, la legitimidad de los resultados electorales para gobernar con las leyes y los procedimientos, sino, por el contrario, esas reglas deben dirigirnos hacia decisiones con valores y principios, donde la ética nos lleve al mejor resultado para la convivencia entre la política y la democracia; la unidad de intereses entre gobernar y obedecer en el formato constitucional que permita alcanzar la ética en las decisiones de la democracia constitucional.

La ética no es ajena a las actividades de los servidores públicos, ni se encuentra lejos de la democracia constitucional donde los procedimientos, designaciones o nombramientos de los titulares de los cargos públicos sea, exclusivamente, para cumplir con el rigor normativo, la ética en y para la democracia también aplica a quién se elige y porqué se hace, no es solo aquel control político que daña a nuestro país.

Es así que, la democracia no electoral es prioritaria para avanzar en temas de suma urgencia en México, donde todos los días toca a la puerta un mal que aqueja a lo público y que es la corrupción.

III. Ética para combatir la corrupción

Los problemas de corrupción en México tienen cada vez menos signos de ser sancionables por los mecanismos idóneos, como el Sistema Nacional Anticorrupción, pues se castiga y perdona a través de otras vías, desde la máxima autoridad hasta la opinión más humilde.

La ética es analizada en discursos y en la filosofía, también en la academia dada su conexión con el derecho, pero no en la

[8] Habermas, Jürgen, *op. cit.*, p. 376.

práctica de las actividades de los poderes públicos, pues se niega o borra su importancia a través de una declaración. Queda claro que debemos destacar su estudio en el ejercicio de lo público como aquel valor a resaltar frente al formalismo de la ley o los avatares de la política.

Es importante señalar que la corrupción no se originó de normas frágiles, o bien, de una Constitución débil. Debemos interpretar, argumentar y aplicar las normas jurídicas de manera integral y multidisciplinaria; asimismo, priorizar los alcances de la ética al momento de participar en los procedimientos de la democracia constitucional, es decir, desde la designación o nombramiento que hacen los titulares de los poderes públicos, para generar los cambios necesarios desde la toma de estas decisiones constitucionales.

Lo anterior no significa priorizar espacios para la eticidad en el campo de las normas jurídicas, sino que en las decisiones de los procedimientos en la democracia constitucional se comience a hacer conciencia entre sus integrantes para hacer presencia favorable de la ética al momento de decidir los nombramientos y las designaciones. Así, la democracia de mayorías es determinante para la democracia en los procedimientos constitucionales.

En relación a los poderes públicos en México, la presencia de la ética está en los procedimientos del Poder Judicial de la Federación, debido, en gran parte, a que se contempla en el artículo 95 constitucional que el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá recaer preferentemente entre "[...] aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica".[9]

Asimismo, el artículo 100 constitucional establece respecto de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación que: "Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitu-

[9] Cámara de Diputados, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf*

ción y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial".[10]

Si bien no señala que se conduzcan o haya conducido con ética, sí se desprende que deberá tomarse en consideración la práctica profesional, honestidad, probidad y honorabilidad como valores a considerar en la propuesta para ocupar el cargo. Lo anterior da pauta para considerar una referencia de la persona propuesta para ser ministro o consejero del Poder Judicial de la Federación, que demuestre una conducta aceptable en la práctica jurídica, con logros profesionales, con capacidad y eficiencia en la impartición de la justicia.

De la normatividad constitucional señalada se desprenden dos reflexiones:

1. A través de estos requisitos, los elegidos deberán hacer una reflexión respecto del comportamiento positivo o negativo de la persona propuesta para ser designada a ocupar un cargo en el Poder Judicial, con lo cual, de igual manera, se busca que los funcionarios que se designen no desprestigien el sistema judicial.[11]
2. La ética judicial, sin duda, tiene como objetivo obtener la confianza de la sociedad; que la persona propuesta y designada posea vocación de servicio en las actividades del Poder Judicial, que se cumpla con lo que la Constitución señala respecto al derecho a la jurisdicción que radica en impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, lo cual no se logra por medio de premios y castigos, sino del compromiso ético con la sociedad.[12]

Esta normatividad constitucional no aplica a los titulares de los otros dos poderes públicos en México. Respecto al poder le-

10 *Idem*.

11 Azuela Güitrón, Mariano, "La ética judicial para el bien de la comunidad", *Ética judicial iberoamericana*, México, SCJN, 2014, vol. 7, p. 15.

12 *Ibidem*, p. 36.

gislativo, para ser diputado o senador, no se establecen requisitos como aquellos señalados para los miembros del poder judicial. De conformidad con los artículos 55 y 58 constitucional relativo a los requisitos para los miembros del Congreso de la Unión, no hay algún parámetro similar a los requisitos establecidos y que se mencionaron en líneas anteriores.

De igual manera, el poder ejecutivo tampoco establece requisitos similares. En este orden, la pregunta obligada para los miembros de los poderes públicos en México sería ¿por qué el poder público con menor decisión de la política requiere de requisitos de probidad, honorabilidad y buena referencia pública?

Por último, referente a este mismo poder, para ser secretario de despacho no se requiere algún requisito de conducta o referencia profesional, basta con los formales señalados en el artículo 91 constitucional y que refieren a la edad, la ciudadanía de mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no hace referencia a los requisitos de estos titulares, con lo que el presidente de la república cumple con nombrar alguna persona con lo establecido en dicho numeral.

En el caso del titular de la Fiscalía General de la República, el artículo 102 constitucional establece, entre otros requisitos, gozar de buena reputación, lo que implica la buena referencia pública, es decir, que no es visto como un profesional del derecho con mala reputación, por el contrario, deberá tener buena imagen en el gremio profesional y en la práctica jurídica.

No significa que con los requisitos de referencia profesional o personal se garanticen las buenas conductas y la ausencia de corrupción, pero llama la atención que mientras que para los miembros del poder judicial sí se establecen en la Constitución federal parámetros y requisitos que para los miembros de los otros dos poderes no son necesarios, y que por ser votados electoralmente, la mayoría ha decidido su destino democrático.

La ética complementa y da un valor agregado al formalismo de la ley. Los requisitos se satisfacen de manera numérica y documental, pero la buena decisión en el nombramiento o designación requieren más que acuerdos políticos y requisitos consti-

tucionales, con la convicción de construir espacios de ética para que los elegidos por la democracia al proponer, nombrar y designar, expongan a los mejores perfiles en los cargos públicos y no aquellos que políticamente beneficien a la estructura del poder.

La ética no deberá quedarse en el plano individual; cuando los acuerdos y el dialogo se desarrollan en la convivencia común, no es otra cosa que la democracia y refiere a la interacción entre personas, comunidades y organizaciones para dar el salto definitivo de la convivencia ética en el marco de una organización política que la contenga y la propicie.[13]

Por el contrario, la ausencia de referencias de la ética en los poderes públicos se debe a la resistencia al tema, a la inutilidad del estudio y a los errores humanos de considerarla como algo intrascendente en el estudio del derecho,[14] que se puede confirmar con las interpretaciones del Poder Judicial de la Federación[15] al no existir ni una gran cantidad ni temas en las resoluciones que ayuden analizar su importancia:

1. Ética profesional en la práctica jurídica. Principios de buena fe, lealtad, probidad (una jurisprudencia).
2. Ética y derechos humanos. Principio de dignidad humana, honor (dos jurisprudencias).
3. Ética judicial procesal. Garantía de fundamentación y motivación, interés superior del menor (tres jurisprudencias).
4. Ética profesional. Ejercicio de profesiones (dos jurisprudencias).
5. Ética en la actuación de funcionarios judiciales. Imparcialidad, impartición de justicia, carrera judicial, inamovilidad judicial, ratificación y nombramiento judicial (doce jurisprudencias).

La ética de los miembros del Poder Judicial es el tema sobre el que más jurisprudencias se han dictado, ahí destaca la impor-

13 Arroyo Gutiérrez, José Manuel, "Ética y derecho en democracia", *Ética judicial iberoamericana*, México, SCJN, 2013, vol. 1, pp. 12-14.

14 Azuela Güitrón, Mariano, *op. cit.*, p. 11.

15 Las diversas jurisprudencias pueden ser consultadas con la palabra ética, en el portal de internet del Semanario Judicial de la Federación, consultable en *https://sjf.scjn.gob.mx/SJFHome/Index.html*

tancia del artículo 95 y 100 constitucional relativo a contemplar requisitos relativos a la práctica profesional o desempeño laboral de sus miembros.

La ética también trasciende en el estudio de los derechos fundamentales, pues no se trata de una mera declaración axiológica de buenas conductas o adecuado comportamiento ético-social como profesionista o servidor público. Asimismo, es un valor presente en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de los servidores públicos y de las autoridades frente a la protección, respeto, garantía y promoción de estos derechos.

Las resoluciones del Poder Judicial de la Federación en relación a la ética y los derechos fundamentales involucran los siguientes temas:

1. Salud y libertad religiosa. El ejercicio profesional de los médicos en el tema de objeción de conciencia.
2. Servicio de agua potable y derecho al mínimo vital. Dignidad humana, dónde se debe garantizar con restricciones este derecho fundamental.
3. Carrera judicial y control de confianza. No acreditar la ética profesional al no contar con la confiabilidad y honestidad, permite la remoción del servidor público.
4. Ejercicio de la acción penal. No constituye una facultad discrecional, por el contrario, deberá garantizar los derechos fundamentales de debido proceso como le exige la ley, la lógica y la ética para satisfacer la congruencia de las sentencias.[16]

Por último, la tesis aislada (constitucional administrativa) con número de registro 2012089[17] establece un criterio importante para el estudio de la ética y la corrupción, toda vez que refiere a los derechos fundamentales y la conducta ética de los servidores públicos.

---

[16] Las diversas tesis y jurisprudencias pueden ser consultadas con las palabras ética y derechos fundamentales en el portal de internet del *Semanario Judicial de la Federación*, consultable en *https://sjf.scjn.gob.mx/SJFHome/Index.html*

[17] Tesis I.9o.A.28 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, julio de 2016, p. 2184.

Esta referencia judicial analiza la denominada *moralidad administrativa* que presenta dos niveles normativos:

1. Principio de la función administrativa. Parámetro de conducta ética de los servidores públicos y particulares que ejercen dicha función, consistente en una obligación deontológica y axiológica del comportamiento funcional, según los postulados de honradez, pulcritud, rectitud, buena fe, primacía de interés general y honestidad.
2. Derecho colectivo. Es la abstinencia de ciertas conductas, o la realización de un determinado acto o hecho de acuerdo con el orden constitucional.

En estas resoluciones se observan los alcances de la buena conducta de los servidores públicos, para que sus actos u omisiones no afecten las obligaciones constitucionales y los derechos fundamentales. En este sentido, esta interpretación establece los parámetros normativos para el buen funcionamiento de la administración pública; no se refiere aisladamente a los contenidos normativos para establecer criterios en las obligaciones de los servidores públicos, sino a una conducta de ética en el servicio público cuya función principal es dar cumplimiento a los postulados constitucionales.

Las bases de la ética en el servicio público se encuentra en este criterio del PJF, no son solo una referencia interpretativa para relacionar algún tema de derechos fundamentales, sino que ayudan a integrar un sistema de obligaciones para los servidores públicos y particulares para cumplir con los objetivos de nuestra Constitución, en específico, el Sistema Nacional Anticorrupción.

Además, la ética no se limita al comportamiento de los servidores públicos, es un componente esencial para cumplir con los parámetros de la administración pública por parte del poder ejecutivo y sus integrantes, ya que, en caso contrario, recibirá sanciones administrativas según lo establece el artículo 109, fracción III de nuestra Constitución.

La moralidad administrativa es un parámetro de la ética en el servicio público, donde la honradez, la honorabilidad y la rectitud son postulados que serán evaluados; sin embargo, debemos destacar que no hay una regulación constitucional para hacer

efectiva una cultura de la ética fuera de los artículos 95, fracción IV, y último párrafo; 100, tercer párrafo, en el caso de los miembros del PJF; 109, fracción III, en el caso del título IV de la aplicación de sanciones de las responsabilidades de los servidores públicos, y por último, 116, fracción II, en el caso de los miembros del poder judicial de las entidades federativas.

El nombramiento o designación del servidor público a través de la utilización de aquellos procedimientos de la democracia constitucional, recaerá en aquel que satisfaga los requisitos acorde al orden constitucional y legal, y se hará por el voto de la mayoría de aquellos elegidos por la democracia directa y representativa.

Sin embargo, la ética y la corrupción como variables importantes para nuestro país, por la trascendencia de los compromisos internacionales e internos, únicamente están presentes en dos tesis aisladas ambas en materia constitucional-administrativa emitidas por el PJF con número de registro 2020012[18] y 2020014,[19] que respecto a la designación o ratificación de los magistrados de las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que deberán las propuestas del currículum vitae no es de manera general, sino que se analizará pormenorizadamente, teniendo en cuenta los datos de la calidad profesional y ética para acceder al cargo de magistrado.

IV. Corrupción y ética en la Administración pública

Derivado de los procedimientos de democracia constitucional, la ética se encuentra desde que el nombramiento del servidor público en la administración pública, y en este país, no hay otro camino para estas decisiones que los titulares del poder ejecutivo.

[18] Tesis I.10o.A.109 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. VI, junio de 2019, p. 5202.

[19] Tesis I.10o.A.110 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. VI, junio de 2019, p. 5202.

La corrupción es un grave problema en y para México, y no disminuirá con normas jurídicas y sanciones más severas. La conducta de los servidores públicos requiere de un compromiso social que derive no únicamente de aquellos éxitos profesionales y experiencia en el servicio público, pues si bien el éxito recae en los nombramientos y designaciones en la administración pública, no debemos olvidar que estos titulares tienen, a su vez, un compromiso ético-social de nombrar a aquellos colaboradores que, de igual manera, acompañen a estos titulares con los mismos compromisos para tener resultados de referencia positiva en el combate a la corrupción.

La administración pública posee mecanismos de nombramiento y remoción que no admiten más controles que la decisión del titular del poder ejecutivo, lo que origina la obediencia en las decisiones administrativas del jefe por jerarquía que, en caso contrario, conlleva utilizar una facultad exclusiva en la administración pública y que es la remoción.

La corrupción en México ha tenido un crecimiento permanente a lo largo de las actividades de la administración pública; no obstante, los esfuerzos jurídicos y administrativos en los últimos años, sus resultados y los datos de organismos nacionales e internacionales no son favorables.

El 16 de abril de 2020 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y la titular de esta dependencia señaló que con dicho reglamento se cumple con la tarea de velar por los intereses generales para beneficio de los mexicanos como lo muestran los resultados alcanzados hasta ahora,[20] entre los que destacan los siguientes:

> En estas áreas sustantivas, desde el inicio de esta administración y hasta la fecha, la Función Pública ha realizado más de 2 mil 500 auditorías, con cerca de 10 mil observaciones por más de 544 mil millones de pesos, y ha iniciado más de 400 procedimientos de responsabilidades administrativas.

[20] Secretaría de la Función Pública, "Sistema Nacional Anticorrupción", Ciudad de México, 2018, *https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289*

> Además, ha impuesto cerca de 4 mil 700 sanciones a servidores públicos, de los cuales mil 504 fueron inhabilitados. Y a través de 316 sanciones se han establecido multas por alrededor de mil 500 millones de pesos a licitantes, proveedores y contratistas que incumplieron la ley.[21]

Los datos anteriores son una referencia de que el Sistema Nacional Anticorrupción está teniendo resultados y cumple con la finalidad de atacar aquellos actos contra la buena práctica de la administración pública; sin embargo, es importante señalar que se requiere de acciones preventivas que hagan posible la reducción de las conductas de los servidores públicos y las sanciones derivadas de la corrupción en la administración pública.

El 29 de enero de 2020, se aprobó por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción el documento denominado Política Nacional Anticorrupción, estrategia de largo plazo integrada por cuatro ejes:

1. combatir la corrupción y la impunidad;
2. combatir la arbitrariedad y el abuso de poder;
3. promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, y
4. involucrar a la sociedad y al sector privado.[22]

De los cuatro ejes señalados, se desprende en el punto número dos la existencia de una línea referente a temas de ética y que se describe como *Profesionalización e Integridad en el Servicio Público*; asimismo, para la articulación de estos ejes estratégicos se definieron cuatro principios transversales, incluyendo en ellos a los derechos humanos.[23]

Este plan señala que la corrupción es un problema sistémico presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno en nuestro país, por lo que esta política tiene una aspiración con alcance

---

21 *Idem.*

22 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, "Política Nacional Anticorrupción", Ciudad de México, pp. 20 y 21. *https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupción.pdf*

23 *Ibidem,* p. 21.

nacional, así como un enfoque de aplicación en todos los entes públicos del país. De igual forma, el Observatorio de la Corrupción e Impunidad (OCI) de la UNAM, realizó una investigación donde algunos de los resultados emitidos por la ciudadanía, de ocho variables prioritarias dos tienen relación con la ética tanto de los servidores públicos como de la ciudadanía, mismos que a continuación se detallan:

1. Se combate a la corrupción en el día a día a través de actitudes honestas; el respeto a las leyes; la realización de denuncias y el no cometer actos de corrupción; el trabajo ético, y el profesionalismo, y
2. Es necesario combatir la corrupción en todos los niveles; el combate es responsabilidad del gobierno y de la sociedad; los ciudadanos necesitan conocer y participar en la toma de decisiones, y contar con educación cívica y ética.[24]

En los ocho foros regionales que se efectuaron con la participación de 950 personas, resultaron 23 temas que se consideraron de mayor importancia , pero únicamente el tema relativo a la *falta de cultura de integridad tanto en funcionarios como en ciudadanos* se relacionó con la ética.[25]

La impunidad fue la principal causa de corrupción en México identificada por los poco más de 14 mil participantes en la consulta ciudadana en línea para la integración de esta política, reflejando ineficacia en los procesos institucionales para investigar y sancionar actos de corrupción. Es significativo que el resultado de esta consulta arroja que 17% de las causas de corrupción se encuentran en la variable de *ambición y falta de ética*, además, y 16% en la variable de *educación*, por lo que, sumando ambas, 33% se localiza en variables de ética de los servidores público.[26]

Esta misma consulta da resultados por demás *inverosímiles*, cuando se tiene como referencia la pregunta: ¿un funcionario puede aprovecharse de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas?, obteniendo los siguientes datos:

[24] *Ibidem*, p. 32.

[25] *Ibidem*, p. 34.

[26] *Ibidem*, p. 52.

1. Muy de acuerdo, 9.6%
2. De acuerdo, 33.8%
3. En desacuerdo, 34.6%
4. Muy en desacuerdo, 20%[27]

Lo que significa que 43.4% de los encuestados consciente que los servidores públicos abusen de las actividades en el servicio público siempre y cuando los resultados de sus actividades sean favorables.

Lo anterior muestra una grave y permanente debilidad en el combate a la corrupción en México, pues, a pesar del involucramiento de la sociedad, no hay resultados que favorezcan de manera indubitable a este problema; es un proceso integral que involucra a la sociedad y al Estado.

La ética es importante en el combate a la corrupción, no únicamente como un código que establezca las conductas de comportamiento del servidor público, sino como un instrumento vivo y que está en constante movimiento; que sea un documento trascendental en la actuación de los servidores públicos, lineamientos de buena conducta y que no se consideren como instrumentos perdidos o que muchas veces se desconozca su existencia.

Estos códigos de ética deberán servir para dar el salto de una política sancionadora a una preventiva, donde el servidor público desempeñe actividades con lineamientos éticos, realice buenas prácticas administrativas por convicción y conciencia, y que conozcan las conductas indebidas, los riesgos y las consecuencias de los hechos de corrupción.

La discrecionalidad excesiva provoca la arbitrariedad de los servidores públicos, pero también es cierto que existe una nula referencia de aquellos temas de ética y probidad para que aun cuando la normatividad establezca la libertad de decisión no se abuse en su actuación y provoque una afectación al interés general, que los principios de buena conducta, honestidad, integridad sean relevantes en el servicio público y que los servidores públicos sean capacitados y evaluados constantemente para las buenas prácticas administrativas.

[27] *Ibidem*, p. 56.

Por tanto, el Sistema Nacional Anticorrupción deberá tener una apertura a considerar que los códigos de ética han tenido un resultado menor al esperado, seguramente, porque no existen mecanismos que conduzcan a la importancia de estos, de su conocimiento y, sobre todo, de los medios que logren dar seguimiento a las infracciones de estos lineamientos, ya que, sin ello, se pierde la importancia.

En este sentido, resultaría importante analizar la importancia de que al Sistema Nacional Anticorrupción se incorpore el Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público con la finalidad de establecer lineamientos éticos; promover los códigos de ética; establecer diversos programas nacionales donde se desprenda la importancia de la ética al momento de ingresar al servicio público, la capacitación y promoción de la ética a través del Instituto, la necesidad de que el servidor público conozca los parámetros de ética institucional y, en caso de incumplimiento, el inicio de aquellas quejas por conductas contrarias a los lineamientos de la ética en el servicio público, y su resolución a través de recomendaciones donde el servidor público se involucre en una nueva cultura de la ética en el servicio público.

En las prioridades de política pública del Plan Nacional Anticorrupción se enlistan 40 que definen el rumbo estratégico de atención del problema de la corrupción, señalando que no son elementos concretos delimitados, sino que establecen avenidas amplias para que, a través de un proceso de implementación a cargo del Comité Coordinador, se ejecuten acciones, proyectos, compromisos y metas que atiendan a la realidad nacional, federal, regional y local.[28]

Que la ausencia de la profesionalización del servicio civil de carrera no traiga como consecuencia la falta de compromiso ético de los servidores públicos, por el contrario, la ineficiencia de lineamientos para ingresar al servicio público sea un factor para no considerar la importancia de la ética y el desempeño adecuado en la administración pública; que se realicen reuniones donde el tema a desarrollar sea la ética y la vocación de servicio para desempeñar un cargo público en nuestro país, que este Instituto

[28] *Ibidem*, p. 181.

establezca los lineamientos para las entidades federativas y los municipios, y que al igual, se implementen los Institutos Estatal de Ética en el Servicio Público

El eje 2 relativo a *Combatir la Arbitrariedad y el Abuso de Poder* del Plan Nacional Anticorrupción (prioridades 11 a 14), señala los lineamientos para la profesionalización e integridad en el servicio público, cuyo objetivo es fortalecerlo mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.[29]

Para cumplir con estas prioridades se desarrollarán relativas a impulsar, implementar políticas de integridad y prevención mediante los comités de ética o entes homólogos; desarrollar programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública; generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y, por último, generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión,[30] lo cual sin duda se impulsaría por medio del Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público y los institutos estatales de ética en el servicio público de las respectivas entidades federativas.

V. Conclusiones

A manera de conclusión, se dirá que es necesario revisar la importancia de la ética en el servicio público, no son simplemente buenas prácticas de la administración pública que están en la dis-

[29] *Ibidem*, p. 184.

[30] *Idem*.

creción del servidor público, debemos comenzar a generar una cultura ética para prevenir, reducir y combatir la corrupción en México. La democracia con compromiso social tendrá éxito en la medida que los elegidos en los procedimientos constitucionales decidan no solo con el compromiso político; estas decisiones serán buenas o malas conforme a las acciones u omisiones de conciencia y ética tanto del poder ejecutivo como de los integrantes del poder legislativo.

Debemos reconocer que, frente a los contenidos axiológicos constitucionales, las normas jurídicas no deben interpretarse fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales que, además, deberá tener respeto al orden público e interés general, por tanto, el Instituto Nacional de Ética en el Servicio Público ayudará a cambiar la estrategia para combatir la corrupción en México, pero para ello, sin duda, deberá de existir un compromiso político que no deje lugar a dudas que la corrupción tiene un origen importante en la falta de ética en el servicio público.

Bibliografía

Arroyo Gutiérrez, José Manuel, *"Ética y derecho en democracia"*, *Ética judicial iberoamericana,* México, SCJN, 2013.

Azuela Güitrón, Mariano, "La ética judicial para el bien de la comunidad", *Ética judicial iberoamericana*, México, SCJN, 2014, vol. 7.

Habermas, Jürguen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 5a. ed., trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2008.

Peña Freire, Antonio Manuel, *La garantía en el estado constitucional de derecho*, Madrid, Trotta, 1997.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 2a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1997.

El presupuesto participativo: retos para el municipio de Querétaro

*Enrique Rabell García**

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Antecedentes en Latinoamérica. IV. Antecedentes en Europa. V. Antecedentes en México. VI. El presupuesto participativo en el municipio de Querétaro. VII. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

El presupuesto participativo es una institución que tiene múltiples antecedentes históricos, así como variables vigentes promovidas por distintas ideologías políticas para reforzar la democracia. Lo cierto es que, hoy en día, es considerado por todos los actores políticos y académicos como una herramienta útil en temas de eficacia del Gobierno, transparencia y acceso a la información gubernamental por la naturaleza no solo de la forma de presupuestación, sino de continuar con la verificación de la puesta en marcha y ejecución de las decisiones tomadas.

* *Ph. D. in Public Affairs* por la Universidad de Indiana. Máster en Administración Pública por la Universidad Ortega y Gasset, Madrid. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Profesor de tiempo completo, coordinador de la Maestría en Administración Pública y líder del Cuerpo Académico en Constitucionalismo y Poder Público en México, en la Facultad de Derecho de la UAQ. Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT.

Este trabajo tiene la finalidad de hacer un recuento de la experiencia inicial del presupuesto participativo en el municipio de Santiago de Querétaro, ubicado en el Estado de Querétaro, México. Remarcando el carácter inicial debido a que existe la certeza de que es un programa "piloto" que va iniciando y que para su desarrollo o continuidad se necesitará de dos o más administraciones municipales. Al efecto, surgen como interrogantes si el proceso cumple con los estándares mínimos para poder ser considerado como presupuesto participativo, si se han dado los pasos para contar con una solidez institucional que pueda garantizar su continuidad, y si existen las condiciones mínimas que garanticen que la participación ciudadana sea genuina. En este orden de ideas, para responderles y, en consecuencia, cumplir los objetivos que se desprenden de las mismas, se establece como hipótesis, que faltan aspectos importantes del diseño institucional que podrán provocar la falta de continuidad en este ejercicio de presupuesto participativo.

Se utiliza como soporte teórico, para fundamentar el ámbito multidisciplinario de estudio, la escuela de la nueva economía institucional. North definió a las instituciones como un "conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y normas de comportamiento morales y éticas, diseñados para restringir el comportamiento de los individuos con el fin de maximizar la riqueza o utilidad de los principales". La historia económica debe proporcionar al científico social moderno el marco contextual evolutivo para explicar el desempeño actual del sistema político-económico.[1] Luego entonces, se busca encontrar los incentivos que se están generando por la institución (conjunto de reglas formales e informales), esto es, la institución del presupuesto participativo en el caso de estudio, mediante la identificación de variables que denoten los rasgos más importantes de la institución en estudio (antecedentes en otros casos), que serán utilizadas como la herramienta de análisis al caso que ocupa. Es de señalar que, en la nueva economía institucional, así como en otras teorías, sus técnicas permiten identificar tanto los casos de éxito (incentivos positivos) como aquellos que no lo logran.

[1] Parada, Jairo J., "Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional", *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm. 8, 2003, p. 98.

Como se mencionó, el diseño metodológico tiene como premisa un enfoque multidisciplinario para descubrir los incentivos actuales. Por ello, en primer término, se hace un análisis histórico del desarrollo de esta forma de presupuesto, tanto a nivel internacional como nacional, con la finalidad de conocer las variables más relevantes que han hecho de este un proceso de éxito donde se aprecia una continuidad institucional. La segunda parte comprende el estudio del caso en el municipio de Querétaro, tanto de sus antecedentes como de los aspectos institucionales referidos a las normas, los actores que participan, los procesos y los recursos, insumos y alcance de la participación ciudadana dentro del ejercicio de crear y aplicar el presupuesto. En la tercera parte se contrastan los aspectos encontrados en el presupuesto participativo de Querétaro, con las variables de éxito encontradas en ejemplos de otras latitudes.

Además de este apartado introductorio, el trabajo se divide en varias partes: la segunda que señala los antecedentes históricos de la participación ciudadana en temas de finanzas públicas; la tercera relativa a los antecedentes en Latinoamérica; en la cuarta se narran los antecedentes en Europa. En el apartado quinto se aborda el presupuesto participativo en México; en el sexto se estudia el caso del municipio de Querétaro, y la última parte contiene las conclusiones con el análisis institucional del programa queretano.

II. Antecedentes

Los antecedentes más remotos se encuentran en las formas de gobierno de participación democrática. Esto en razón de que van de la mano los aspectos de finanzas públicas, gobierno y población desde la misma antigüedad. Para no alargarnos con una serie de ejemplos tan amplios, iniciamos con los casos de Suiza, País Vasco y Estados Unidos de América, los cuales representan la continuación o conservación de instituciones democráticas antiguas.

En el caso de Suiza, con el desarrollo político de su cultura, así como las condiciones geográficas particulares de los cantones,

desde el siglo XIII se celebraban anualmente las *Landsgemeinde,* para decidir asuntos de sus representantes ante los órganos de la confederación (desde legislativos hasta financieros). Los inviernos y las montañas actuaron como incentivo para celebrar estas asambleas ante el hecho de no poder reunirse en forma periódica. Es de señalar que las resoluciones que se tomaban eran obligatorias. Hoy en día estas formas iniciales solo se continúan celebrando en Appenzell Innerrhoden y Glarus, en donde el ámbito de competencia es solo sobre cuestiones locales.[2]

Otro antecedente se encuentra en el País Vasco derivado de las instituciones de la Iglesia católica en la Edad Media. En particular, se celebraban asambleas bajo la denominación de "anteiglesia", similar a la parroquia asturiana o gallega, describiendo el hecho de reunirse enfrente de la iglesia, para que todos los residentes del pueblo votaran en asuntos de su comunidad. Los fueros de 1452 y 1526 ya incluían esta figura. Sobra decir que con los cambios políticos y la retirada de la Iglesia de las cuestiones de gobierno la figura quedó en desuso; sin embargo, esta práctica histórica se revivió formalmente en el municipio de Lurreta, Biscaya, en 1990.[3]

La práctica, por decirlo así, más cercana al presupuesto participativo vigente proviene de Estados Unidos de América, de la época de las Trece Colonias, mediante la figura de los *Town Meetings*, que posteriormente pasó a las *Budget hearings*, que han sido una práctica común en los gobiernos locales desde la Independencia. Estos se definen en la Enciclopedia británica como asambleas de ciudadanos en las cuales se encuentra la autoridad de gobierno de un pueblo o gobierno local. En las asambleas, las cuales pueden ser periódicas o convocadas, se eligen autoridades, se acuerdan normas legales, impuestos y presupuestos, que pueden ser debatidos y votados.[4] Esta forma democrática

[2] Frey, Bruno, "Direct Democracy: Politico-Eco-nomic Lessons from Swiss Experience", *American Eco-nomic Review,* vol. 84, núm. 2, 1994, pp. 340-342.

[3] Auñamendi Eusko Entziklopedia, *Anteiglesia*, *http://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/en/anteiglesia/ar-1312/*

[4] Enciclopedia Británica, *Town Meetings*, *https://www.britannica.com/topic/town-meeting*

se inició, particularmente, desde la época virreinal de las Trece Colonias inglesas en Norteamérica, en el siglo XVII, en la región denominada "Nueva Inglaterra" y, después, en la mayoría de las colonias vecinas, gracias a la práctica de las congregaciones puritanas. En los estados del oeste, su adopción tuvo lugar en el siglo XIX, por obvias razones históricas.[5] Las asambleas, hoy en día, se practican en unidades locales como condados, gobiernos de las ciudades o gobiernos de autoridades locales en materias como educación, servicios municipales (p. ej., suministro de agua) y similares. Debido a su trayectoria histórica, se pueden encontrar muchos ejemplos tanto en la forma de ejercicio como en las competencias que ejercen, señalando en términos generales desde aquellas que son únicamente deliberativas hasta aquellas con autoridad formal para proponer reducciones o ampliaciones de impuestos, así como del mismo ejercicio del presupuesto.

Respecto al *Budget hearings,* el Diccionario urbano las define como una junta, por lo general abierta al público, en la cual los ciudadanos pueden discutir cuestiones sobre la propuesta de un presupuesto o impuestos.[6] Como tal, las audiencias guardan similitud con las asambleas ya citadas, así como la práctica de realizar audiencias por las comisiones de órganos legislativos o parlamentarios.

Aunque pudiera señalarse que estas ya existían en la práctica de las asambleas de gobiernos locales (y más en las convocadas para asuntos financieros), el antecedente propio lo fue la ciudad de Nueva York, a principios del siglo XX, como una práctica formal del gobierno de la ciudad y de la dependencia encargada de elaborar el presupuesto, para celebrar audiencias con los ciudadanos y diversas organizaciones, y dar a conocer el proyecto de presupuesto y poder realizar modificaciones de importancia, antes de su aprobación definitiva.[7] Desde esas fechas se ha extendido a

---

5 Sullivan, James William, *Direct Legislation Through the Initiative and Referendum*, True Nationalist Publishing Company, 1893.

6 Urban Dictionary, *Budget Hearings*, *http://www.businessdictionary.com/definition/budget-hearing.html*

7 Kahn, Jonathan, "Re-presenting Government and Representing the People, Budget Reform and Citizenship in New York City, 1908-1911", *Journal of Urban History*, vol. 19, núm. 3, mayo de 1993, pp. 88 y 89.

la mayoría de los estados y gobiernos locales la incorporación formal de las audiencias como requisito legal para poder aprobar el presupuesto, señalando que, en muchos casos, no solamente es un ejercicio deliberativo, sino que cuenta con autoridad para poder realizar propuestas y cambios en cierto nivel. Cabe destacar que, a nivel nacional, la práctica de "audiencias públicas" ha sido una constante de todos los comités de su congreso nacional, desde el inicio de su historia constitucional hasta finales del siglo XVIII.

III. Antecedentes en Latinoamérica

En Latinoamérica destaca el caso de Brasil —en particular la ciudad de Porto Alegre—, así como países vecinos de este último en Sudamérica, que son considerados los antecedentes inmediatos por la formalidad del modelo. En Latinoamérica, así como recientemente en Europa, la introducción del presupuesto participativo ha sido resultado de los partidos políticos de izquierda o socialistas, como una estrategia de aumentar la democracia y hacer frente a las decisiones de gasto "tipo" neoliberal; sin embargo, hoy en día, ha trascendido dicha visión y se le considera como una buena práctica de gobierno.

También es importante considerar que, de acuerdo a la forma de definir el presupuesto de participación ciudadana, esto implicará tener diversas clasificaciones y tipologías, lo cual llevaría a un sinfín de ejemplos (más de 2 500). Por lo que en este espacio solo se mencionan cuestiones genéricas como referencia histórica.

A. Antecedentes de Porto Alegre

Formalmente, el presupuesto participativo de Porto Alegre, introducido por el Partido de los Trabajadores (PT) en 1989, se considera como el iniciador de esta práctica; sin embargo, existen antecedentes directos a finales de la década de los setenta, en donde gobiernos municipales, bajo el control del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), sometían sus presu-

puestos al debate público (Lages, Bõa Esperanza y Pelotas). Además, el PT experimentó variaciones de esta nueva práctica de presupuestación en 36 municipios donde ganó las elecciones de 1988. Otros dos partidos de izquierda implementaron programas al mismo tiempo que el PT en Brasil: uno fue la Causa R (CR) en Ciudad Guayana (y poco después en Caracas, Venezuela) y el otro fue el Frente Amplio (FA), en Montevideo, Uruguay. Para 1990, el proceso de Porto Alegre fue conocido como "presupuesto participativo"; tanto el nombre como su práctica, con modificaciones, fueron adoptados en ciudades bajo el PT después de 1992; y, desde 1996, se extendió a varios gobiernos locales latinoamericanos, cuando la Conferencia Habitat II de la ONU reconoció al presupuesto de Porto Alegre como una de las 42 mejores prácticas de gobierno urbano.[8]

Si consideramos bajo una visión amplia la participación ciudadana, en aquellos casos que incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto encontramos a Bolivia con 327 municipios; Nicaragua, con 125 municipios, y Perú con 1 821 distritos, 194 provincias y 25 regiones.[9] Hoy en día, su extensión se da por la mayoría de países latinoamericanos, destacando como aspecto común su aplicación a nivel de gobiernos locales.

B. Contrastes entre países latinoamericanos

Al considerar el diseño institucional de los presupuestos participativos, los casos brasileños ofrecen mejores experiencias en comparación con los de otros países de la región. En primer término, aunque la presupuestación se ha enfocado en necesidades más inmediatas, en los casos de Brasil existe un fuerte componente de planeación a largo plazo. En segundo lugar, la estructura del presupuesto es menos formal en las ciudades brasileñas que

[8] Goldfrank, Benjamín, "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, p. 5.

[9] *Ibidem*, p. 4.

en otros lugares. En Brasil se busca una participación más individual, mientras que en otros países se realiza mediante los representantes de organizaciones existentes. Además, mientras que en la mayoría de ciudades brasileñas el presupuesto participativo se regula de forma interna, en otras regiones ha sido regulado e institucionalizado por resoluciones municipales, decretos, leyes o constituciones. En tercer término, el proceso en Brasil es claramente deliberativo, con asambleas comunales que discuten y deciden las prioridades de inversión anualmente, y con foros regionales o temáticos, donde delegados se reúnen durante el año para negociar los detalles de presupuesto con autoridades de la ciudad antes de enviarlo a la cámara municipal para su aprobación.

En otros países, el carácter deliberativo es difícil de constatar. Las leyes en Bolivia, Guatemala y Nicaragua sugieren más un rol de consulta para los consejos de desarrollo, y en Perú la ley exige que 60% de los miembros del consejo de coordinación sean autoridades gubernamentales. Aproximadamente, la mitad de los miembros de los consejos de desarrollo en Guatemala y Nicaragua forman parte del Gobierno. Además, mientras la alcaldía generalmente está a cargo del presupuesto participativo, el acceso a las reglas y a la información tiende a ser mucho mayor en las experiencias brasileñas.[10]

En general, en Brasil se reportan más casos de éxito en un amplio rango de indicadores. En otros países, la implementación de leyes nacionales sobre la participación ciudadana en procesos de presupuestos subnacionales ha sido lenta y desigual, lo que parece reflejar la indiferencia u hostilidad hacia esta forma de presupuestación por parte de muchos alcaldes, así como la falta de personal calificado en muchos de los gobiernos municipales. En cuanto a la composición de los consejos de desarrollo o asambleas de participación, las autoridades regionales y locales se han valido de procedimientos poco democráticos, lo que alimenta la apreciación generalizada de que el clientelismo y la corrupción continúan sin resolverse. La falta de criterios claros ha contribuido a una distribución de recursos sesgada hacia los centros urbanos, incluso en áreas predominantemente rurales, que socava los

[10] Goldfrank, *op. cit.*, p. 19.

intentos de reducción de la pobreza, ocasionando bajos índices de participación ciudadana. En Brasil siguen retos como que el presupuesto no ha logrado convertirse en una herramienta de planificación urbana efectiva a largo plazo; el antagonismo con las cámaras municipales, y que no es legalmente requerido en todos los 5 507 municipios.[11]

IV. Antecedentes en Europa

A. Diferencias con Latinoamérica

En el caso del continente europeo, las experiencias del presupuesto participativo han tenido poco que ver con la experiencia de Porto Alegre o similares en América Latina. El contexto social, económico y político es muy distinto, y la dinámica de la democracia participativa también. Además, entre los países europeos existen diferencias marcadas en términos de cultura política, competencias de gobiernos locales y formas de presupuestación. Lo que se llama presupuesto participativo no es exactamente lo mismo en Francia, Italia, Alemania o España; no existe una metodología definida ni tampoco una guía que pudieran ser considerada como un conjunto de variantes alrededor de una base común, como en las demás experiencias latinoamericanas en las cuales la de Porto Alegre ha sido la base de las demás.[12]

Las diferencias más notables entre Europa y Latinoamérica se pueden resumir en cinco: *1)* en el viejo continente hay más informalidad y las reglas son menos claras y precisas que en Porto Alegre; *2)* son procesos que vienen desde arriba; *3)* no son instrumentos de inversión de las prioridades sociales; *4)* están ligados también a un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy distintos de los de América Latina, y *5)* son procesos consultivos y no deliberativos.[13]

---

11 *Ibidem*, pp. 19 y 20.

12 Sintomer, Yves, "Los presupuestos participativos en Europa", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, febrero de 2005, p. 1.

13 *Ibidem*, p. 1.

En particular, la mayoría de las 50 experiencias, desde su inicio en 1990 hasta 2004, se encuentran en ciudades pequeñas o medianas de menos de 100 000 habitantes; la ciudad más grande es Sevilla (700 000 habitantes), otras ocho cuentan con más de 100 000 habitantes (Córdoba, Albacete y Jerez de la Frontera en España; Roma XI y Venecia en Italia; Hamm, Berlín Lichtenberg y Berlín Marzahn en Alemania; y Salford, en Inglaterra) y solo una región está en Francia, la de Poitou-Charentes (1 700 000 habitantes).[14]

B. Francia

En Francia, los primeros presupuestos participativos comienzaron en 2000. Una primera ola involucró a los municipios medios del "cinturón rojo" de París, todos de izquierda y con alcaldes comunistas. Los más importantes son los de Saint-Denis, Bobigny y Morsang-sur-Orge (75 000, 45 000 y 20 000 habitantes, respectivamente). Una segunda ola, a partir de 2003, significó una extensión geográfica hacia afuera del cinturón de París (como en las aglomeraciones de Grenoble con la ciudad de Pont-de-Claix, 12 000 habitantes, o de Poitiers con 86 000 habitantes), una extensión política con alcaldes o presidentes de región socialistas y verdes, e institucional, con la región de Poitou-Charentes dirigida por una de las principales figuras del Partido Socialista francés, Ségolène Royal. Hasta ahora, ninguna de las experiencias comenzadas ha sido interrumpida, tal vez por su carácter tan reciente.[15]

C. Alemania

En el caso de Alemania los presupuestos participativos iniciaron en 1998. La primera ola tiene lugar en el *Land* de derecha del Baden-Würtenberg, en la Selva Negra, con una red llamada "Ciudades del futuro", que desarrolla, entre otros, el proyecto de los presupuestos participativos. Los socios en esta red son la

[14] *Ibidem*, p. 2.

[15] *Idem*.

Fundación Bertelsmann, ligada a la empresa; la Fundación Hans Böckler, ligada a los sindicatos, y la federación que integra a todas las ciudades alemanas (KGST). De siete a ocho ciudades de diferentes colores políticos, deciden participar en el proyecto. Todas son pequeñas o medianas: la más pequeña tiene 7 000 habitantes, la más grande, Esslingen, 90 000. La ciudad de Rheinstetten (20 000 habitantes) jugó durante unos años un papel político importante en la difusión de la idea y fue la primera ciudad alemana en adherirse a la red URBAL 9 sobre presupuesto participativo dirigida por Porto Alegre. Con el tiempo, algunas ciudades han continuado con el presupuesto participativo y otras no.

En 2000, una segunda ola comienza en el *Land* socialdemócrata del Nordrhein-Westfalen, con un proyecto piloto de una red que incluye el Land y la Fundación Bertelsmann. Seis ciudades medianas participan, mismas que cuentan desde 21 000 (Vlotho) hasta 180 000 habitantes (Hamm), siendo la más dinámica probablemente la de Emsdetten (35 000 habitantes, con un alcalde demócrata cristiano). Después de cuatro años, el proyecto está terminado y, sin el apoyo financiero que lo permitía, solo una parte de las ciudades sigue con un presupuesto participativo.

La tercera ola, iniciada en 2003, tiene más significación política porque está apoyada por la Bundeszentrale für Politische Bildung, la federación que integra todas las fundaciones políticas alemanas, desde la derecha hasta la izquierda.[16]

D. España

En la nación española la primera ola comienza a principios de 2000, con ciudades de izquierda (como Rubí, 80 000 habitantes y San Feliu de Llobregat) dirigidas por alcaldes comunistas en el cinturón rojo de Barcelona y en Andalucía (particularmente con Córdoba, 310 000 habitantes). La segunda ola empieza con las elecciones municipales de 2003. Una parte de las primeras experiencias (Rubí, San Feliu de Llobregat) se interrumpió por razón

[16] *Idem*.

de cambio de Gobierno, pero otras ciudades comienzan en mayor número que antes. Esta ola significa una extensión del proceso a nivel geográfico (con municipios de la región de Madrid, Castilla-La Mancha y del País Vasco) y a nivel político, con varios municipios socialistas importantes (entre ellos Albacete, 150 000 habitantes, y, más recientemente, Sevilla y Getafe, 158 000 habitantes) y algunos otros municipios de color político diferente (como Figaró-Montmany, 1 000 habitantes, en Cataluña, con un alcalde independiente y Jerez de la Frontera, 194 000 habitantes, con un alcalde nacionalista).[17]

E. Italia

En Italia, la primera experiencia, bastante aislada, es la de Grottammare, una pequeña ciudad de 13 000 habitantes dirigida por el Partido de la Refundación Comunista, que se funda en 1994 (Allegretti y Herzberg, 2004). Desde hace dos años se puede observar una verdadera ola de difusión de la idea de presupuesto participativo. Algunas experiencias están todavía más en el discurso que en la práctica, pero otras son muy serias y dinámicas, como las de Roma XI (139 000 habitantes) o de Pieve Emmanuele (18 000 habitantes), en los suburbios de Milán; otras menos, como Venecia (300 000 habitantes). Todas las ciudades involucradas son de izquierda y una red de municipios llamada *Rete Nuovo Municipio* juega un papel importante en la difusión del tema.[18]

V. Antecedentes en México

A. Los primeros ensayos

Además de la obvia influencia en las demás naciones del continente americano, la presupuestación ciudadana es consecuencia de esfuerzos aislados en municipios o "delegaciones" de la

[17] *Ibidem*, p. 3.

[18] *Idem*.

Ciudad de México, por circunstancias promovidas por la oposición al poder central como herramienta para ganar legitimación política y presentar instituciones nuevas. El presupuesto participativo fue fruto de experiencias aisladas en Cuquío, Jalisco (1993 a 2002) y en tres delegaciones del Distrito Federal (2001); sin embargo, es en ciertos municipios de Nuevo León, en concreto Santa Catarina y San Pedro Garza García, donde se realizan los procesos con mayor formalidad.[19] Destacando después el caso del municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México.

En cuanto al primero, Santa Catarina pertenece al área metropolitana de Monterrey. Siendo en la administración municipal 1997-2000, encabezada por Alejandro Páez Aragón, cuando se impulsó esta forma de participación ciudadana, mediante el programa "Miércoles Ciudadano" en la plaza principal del municipio. En un inicio, el objetivo fue que los ciudadanos distribuyeran un presupuesto de 5 millones de pesos para obras comunitarias y 2 millones de pesos para mantenimiento o mejoras de planteles educativos. Aunque se continuó durante esa administración, al cambio de Gobierno no se dio continuidad.

En el caso del municipio de San Pedro el programa "Tus Impuestos Trabajando" se puso en marcha en 2001. Los ciudadanos a través de la representación de sus juntas de vecinos o mesas directivas llevaban a cabo proyectos que beneficiaban a sus colonias y que eran financiados por la autoridad municipal. El programa consistía en que a estas colonias se les asignaba un presupuesto con el que los ciudadanos realizaban mejoras a sus parques, calles y entorno con infraestructura urbana. Con el nuevo gobierno municipal (2003-2006) se dio continuidad bajo el nombre "Aquí decidimos juntos", operado por la Secretaría de Vinculación Ciudadana, destacando la creación de un Reglamento y Manual de Operación del Programa para resolver la carencia de fundamento jurídico y dar formalidad, evitando así los señalamientos administrativos.

[19] Rodríguez Larragoity, Ricardo Alberto, *El capital social y presupuesto participativo. Caso San Pedro Garza García, Nuevo León*, Tesis Doctoral, FCPyAP, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2016, pp. 33-45.

Con base en la información solicitada a la Secretaría de Participación Ciudadana del municipio de San Pedro, el presupuesto asignado al programa ADJ fue de casi 48 millones de pesos al año, lo que equivalía a cerca de 5% del total del presupuesto de egresos municipal. Este recurso se distribuyó conforme a la importancia de la recaudación del impuesto predial en cada uno de los sectores. La participación ciudadana ha tenido un papel protagónico ya que a las asociaciones o juntas de vecinos, se les asigna un presupuesto y se les otorga la facultad de decidir proyectos prioritarios en asambleas vecinales con la presencia de contralores ciudadanos y funcionarios de la administración municipal.[20]

En el municipio de Ecatepec, Estado de México, siendo área conurbada a la Ciudad de México, durante la gestión 2006-2009 se impulsó una propuesta para que el municipio pudiera contar con un ejercicio democrático y participativo, proponiendo devolver a cada comunidad, en obras y acciones públicas, lo aportado en pagos de impuesto predial durante el primer año de gobierno con el programa "Yo cumplo, yo decido". El objetivo consistió en generar una transformación basada en la implantación de mecanismos que garanticen la inclusión, la participación ciudadana, reconocer derechos antes negados y establecer mecanismos de democracia participativa. El proceso se basó en que cada comunidad establecía sus prioridades para ser incorporadas en el plan operativo del año siguiente.

B. Desarrollo y evolución

Con base en estas primeras experiencias, el presupuesto participativo se extendió a diversos municipios en toda la República. En particular: Aguascalientes (2012); Chiapas (2015); Coahuila (2014); Distrito Federal (en 4, desde 2001); Durango (2004); Estado de México (en 3, 2006); Hidalgo (2014); Jalisco (en 16, 1993); Michoacán (en 3, 2009); Nayarit (1970); Nuevo León (en 2, 1997); Puebla (en 2, 2011); Quintana Roo (2009); Sonora (2013).

[20] *Idem*.

De estas experiencias continuaban activos al 2016, 1 en Distrito Federal, 11 en Jalisco, el de Nayarit y los de Puebla. La totalidad de las experiencias se han dado en gobiernos locales de 14 entidades federativas cuya población comprende 30 millones de personas, lo que representa 27% del total del país (INEGI, 2010). Es de subrayarse que los criterios de cobertura y participación son muy heterogéneos por lo que no es posible afirmar que alcancen a toda la población.

En suma, menos de la mitad de las entidades federativas de la república mexicana han tenido ese tipo de participación.[21] Destacando en todos estos ejemplos que son excepcionales los casos que trascienden a una tercera administración municipal y ninguno que sobreviva el cambio a esta; demostrando con ello, los vicios institucionales del municipio mexicanos al no existir una continuidad debido al hecho de no reconocer programas de administraciones pasadas. Asimismo, en la mayoría de ejemplos, destaca que la participación ciudadana no es abierta, ya que las propuestas son cerradas y no existen mecanismos formales de verificación de las mismas.

VI. El presupuesto participativo en el municipio de Querétaro

El presupuesto participativo es consecuencia de la Estrategia para la Implementación del Gobierno Abierto en el Estado de Querétaro, que se aprobó mediante acuerdo publicado en *La Sombra de Arteaga* el 3 de marzo de 2017, aplicándose en la Administración Municipal 2018-2021.

En particular, se tomó como base democrática del programa los comités de participación ciudadana que ya existían en administraciones pasadas para la aprobación de ciertas obras de la Secretaría de Obras Públicas municipales de Querétaro. Estos comités en la práctica solo votaban a favor o en contra de las propuestas de obras. El antecedente de los comités data de la pro-

[21] García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis, "El presupuesto participativo: un balance de estudio y evolución en México", *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52), 2018, pp. 10-13.

mulgación de la Ley de Planeación estatal de 1996. El programa actual contempla tres grandes etapas:

A. Presentación

La etapa de presentación consiste en la sensibilización y socialización de la Estrategia de Gobierno Abierto con la sociedad civil. Además, la suscripción de convenios de colaboración, en los cuales se establecen los lineamientos de ejecución que al efecto emita la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, con los comités o asociaciones vecinales.

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Humanos y Social, por medio del Comité de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM) determinar en donde llevar a cabo estos ejercicios, requiriendo la existencia de una solicitud de obra por parte de la colonia correspondiente, por medio de su asociación o comité comunitario, además de no haberse ejecutado ninguna obra en los últimos tres años. Los ciudadanos que tienen derecho a participar son todos los vecinos que sean mayores de 12 años.

B. Comités vecinales

Seleccionada la colonia, se verifica la celebración de las asambleas de vecinos, mediante un método estructurado para que los deliberen y seleccionen una obra pública específica que será implementada por el municipio.

La primera parte consta del desarrollo de mesas de trabajo con base en los "Lineamientos para la Implementación del Ejercicio de Gobierno Abierto en el Estado de Querétaro" expedidos por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.[22] En consecuencia, la Comisión participó en el desarrollo de las mesas de trabajo, con la finalidad de consensar

[22] Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, Periódico Oficial del 23 de junio de 2017, p. 11324, *http://www.gobiernoabiertoqro.mx/assets/lineamientos.pdf*

con los vecinos participantes las propuestas que serían incluidas en la cédula de participación.

En una segunda parte, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro capacita a los vecinos participantes para el desarrollo de la jornada de participación (votación), para hacer las veces de funcionarios de casilla y recibir, calificar y anular las cédulas que contienen las opciones de obra a realizar y con las cuales manifestarán su voluntad. Por tanto, esta fase culmina con la obtención de los resultados de la deliberación de cuál obra u obras seleccionar.

C. Ejecución

Consiste en la ejecución de la obra elegida con la intervención y supervisión del representante de la colonia, el municipio de Querétaro y la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información, mediante la conformación de un Comité que dará seguimiento a las distintas etapas de la ejecución del desarrollo de la obra elegida.

D. Aspectos institucionales

En cuanto a cuestiones institucionales, destacan entre ellas la cantidad de presupuesto asignado, la selección de los lugares donde se aplicará, así como el proceso democrático en el sentido de la conformación de los comités y el alcance de la participación.

Respecto del presupuesto en el primer ejercicio (2019) se asignó un total de 19 millones de pesos a distribuir en tres colonias: Lomas del Marqués (10 millones), la Luna (4 millones) y San Pablo Comevi I (5 millones de pesos). Para 2020 se tiene destinado un presupuesto de 30 millones de pesos a distribuir en siete colonias (una por cada delegación) y 3 escuelas. Este presupuesto se contempló dentro del Programa Operativo Anual (POA) mediante una partida específica de “Gobierno Abierto”.

No existen reglas específicas de qué colonias escoger ni una regla específica de cuánto dinero debe tocar a cada uno de los

proyectos; estos obedecen a su trayectoria de trabajo y acercamiento a la Administración y sus necesidades propias. Las tres colonias iniciales obedecieron a ser una prueba piloto y la disponibilidad presupuestal inicial. La selección de escuelas obedeció al motivo de incluirlas como prioridad en materia de programas sociales.

Los comités vecinales existen desde la conformación para efectos de la planeación en materia de planes de gobierno y ejecución de obra desde 1996 como ya se mencionó. En la práctica estos han tenido solo un papel deliberativo; sin embargo, se puede mencionar que han sido simplemente una instancia de validación o comparza, ya que cada Administración "busca renovarlos" con las personas de su confianza para validar las obras ya decididas por el gobierno. Prueba de ello es su limitada capacidad histórica de acción.

Razón por la cual se decide su aplicación en solamente cuestiones que son objeto de obra pública, por ejemplo: mejoramiento de áreas verdes, mejoramiento y equipamiento de áreas comunes como canchas y parques, construcción de salones de usos múltiples, guarniciones y banquetas, drenaje, lonarias y techumbres, reencarpetar y mejorar calles y avenidas principales y similares. En 2020 además de las arriba mencionadas, se trabaja reforzando el tejido social con el Programa "Tejiendo Comunidades de Paz", en las escuelas seleccionadas. Señalando que, en las instancias de ejecución social, también han existido comités de participación vecinal, como lo exige las normas federales de programas de esta naturaleza que son financiados vía federal.

VII. Conclusiones

A. Justificación y metodología

El presente estudio ha tenido por finalidad hacer un recuento de la experiencia inicial del presupuesto participativo en el municipio de Querétaro; estableciendo como hipótesis la falta de aspectos importantes del diseño institucional, que podrán pro-

vocar la falta de continuidad en este ejercicio de presupuesto participativo.

El análisis histórico ha demostrado que existen una gran variedad de "presupuestos participativos", lo cual podría llevar a una lista interminable de casos para poder extraer conclusiones o variables importantes. Sin embargo, bajo el enfoque institucional se pueden agrupar variables que inciden sobre el alcance de la participación ciudadana, la cantidad y tipo de presupuesto que se aplica, las dimensiones del territorio al cual se aplica, la ejecución de lo presupuestado, la formalidad o no del proceso, así como otros aspectos políticos de importancia como los actores, ciclos electorales y periodos de gobierno, entre otros. Destacando que muchos de los casos de éxito en Latinoamérica, en particular en Brasil, se encuentran variables que han demostrado una continuidad institucional, la cual no está presente en la mayoría de casos que se han dado en México a la fecha.

En concreto, la lista de factores relevantes que potencialmente facilitan la implementación exitosa de un presupuesto participativo es la siguiente:

1. Condiciones previas
   a) Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
   b) Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
   c) Personal competente: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
   d) Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
   e) Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.

f) Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
g) Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.

2. Diseño institucional
   a) Enfoque de necesidades inmediatas *vs.* planeación a largo plazo: algunos sostienen que una clave del éxito en el PP es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.
   b) Informal *vs.* formal: algunos favorecen darle al PP una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes, y que pueda ser modificada por los mismos participantes; otros plantean que para evitar la manipulación política del PP por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el PP debe estar formalizado por ley.
   c) Deliberación: los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar.
   d) Supervisión centralizada: la alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de PP.
   e) Reglas e información asequibles: las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios y la información presupuestaria, deben estar disponibles y accesibles para el público en general.

B. Análisis institucional

Al aplicar las variables anteriores al caso del municipio de Querétaro, se encontraron aspectos muy interesantes, que denotan

tanto una fortaleza institucional, así como debilidades que ponen en peligro la continuidad del Programa, tal como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. *Análisis institucional*

Condiciones previas		*Diseño institucional*	
1. Voluntad política	Sí existe compromiso, pero se desconoce si habrá o no continuidad al cambio de gobierno.	1. Enfoque necesidades inmediatas	Son necesidades inmediatas y de ejecución a un año.
2. Capital social	Sí existen las instancias de vecinos, pero ya existían para propósitos similares con defectos políticos.	2. Informal o formal	Es informal en el sentido de que no existen mecanismos rigidos; pero sí comités que tienen buena relación con gobierno.
3. Personal competente	Sí hay capacidad técnica, pero falta experiencia.	3. Deliberación	Sí son asambleas públicas donde todos participan, pero se impone metodología y temática pues no es abierta.
4. Tamaño reducido	El ejercicio se lleva a cabo en colonias. Para 2020, en 7 (1 por delegación) y 3 escuelas.	4. Supervisión	Sí hay supervisión por las secretarías correspondientes.
5. Recursos suficientes	Los recursos asignados son suficientes para proyectos muy reducidos.	5. Reglas e información asequible	No son del todo conocidas ya que no existe un reglamento formal.
6. Plataforma legal	No existe reglamento o manual. Existe mucha flexibilidad.		
7. Descentralización política	Sí hay elección, pero es por todo el ayuntamiento (planilla).		

Fuente: Información oficial y entrevistas abiertas con funcionarios.

C. Consideraciones finales

Las fortalezas que existen, por el lado de las condiciones previas, son la voluntad política, en particular del presidente municipal, la capacidad técnica de los servidores públicos, así como lo reducido de las dimensiones donde se lleva a cabo la deliberación de las propuestas, esto es, a nivel de colonia. En cuanto al diseño institucional destaca el enfoque inicial de cubrir necesidades inmediatas, la no existencia de reglas rígidas debido en parte a la falta de normas legalmente establecidas, la deliberación pública, aunque se impone la metodología, así como el acompañamiento de las secretarías y demás instancias oficiales.

Existe lo que puede llamarse una zona intermedia entre fortalezas y amenazas, en el sentido de que su evolución determinará los resultados. En este tema se incluyen los comités ciudadanos. Es una ventaja el hecho de que ya existían, lo cual permite mayor eficiencia y preparación. Sin embargo, estos ya existían con ciertos vicios, como el hecho de no ser instancias que tomaban decisiones aplicativas, y que se renovaban de acuerdo a la política del momento, lo cual hacía que tuvieran muy poca legitimación. Si estas situaciones no se corrigen, correrán los vicios y el ejercicio será solo una instancia burocrática más de validación del gobierno.

Las dimensiones reducidas del presupuesto se explica por ser programas piloto y que van iniciando. Estas cantidades con el tiempo deberán irse aumentando para que exista un verdadero incentivo de participación. Asimismo, en cuanto a la temática, esta tiene que abrirse a todos los temas de la Administración municipal y no ser solo de obra pública.

La metodología impuesta a las reuniones tiene la ventaja de aumentar la cultura política. Pero, al tiempo, debe darse libertad a los ciudadanos para que decidan su propia metodología, lo cual aumentarían los incentivos de participación ciudadana y legitimidad del proceso en sí. En este escenario, la autoridad actúa como vigilante del proceso y ya no como conductor.

A la par de la metodología y proceso en general, la flexibilidad inicial es buena para evitar caer en rigidez y no entorpecer

los procesos; sin embargo, la falta de normas "formales" como reglamentos emitidos por el ayuntamiento, a la larga ocasiona o motiva desviaciones o prácticas no sanas. El reto consiste en tener una normatividad que garantice un mínimo de formalidad, al tiempo de permitir un grado de flexibilidad y adaptación a las circunstancias que se vayan presentando.

Por último, es de insistir el tema de voluntad política, el cual en este momento es de primer orden para el éxito del programa; sin embargo, también podrá ser su talón de Aquiles en consideración del proceso electoral que ya pronto está encima. Si existe reelección, o repite el mismo partido en el poder (PAN), la probabilidad de que el Programa continúe es muy alta. En caso contrario, y considerando la tendencia general en México, lo más probable es que no exista la continuidad; situación que lamentablemente tiene que ver más con una variable externa al Programa.

Es muy importante recalcar, que los aspectos que se encontraron en dicha zona de transición, entre fortalezas y debilidades, y que se encuentran en grado de evolución, por decirlo así, determinarán en última instancia que el Programa se convierta en una institución de éxito, o solo una pieza, herramienta, procedimiento más dentro de la Administración, que no abone a la legitimación efectiva del gobierno. En relación con la hipótesis del trabajo el resultado puede considerarse en forma parcial. Esto en razón de que no se verificó un éxito institucional del programa del presupuesto participativo, pero tampoco se encontró que exista un fracaso a la fecha. Los resultados demuestran una zona intermedia o de evolución, que de acuerdo a los puntos señalados, si se mejoran en dicho sentido, se podrá esperar la solidez institucional.

Bibliografía

Auñamendi Eusko Entziklopedia, *Anteiglesia*, *http://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/en/anteiglesia/ar-1312/*

Enciclopedia británica, *Town Meetings*, *https://www.britannica.com/topic/town-meeting*

Frey, Bruno, "Direct Democracy: Politico-Eco-nomic Lessons from Swiss Experience", *American Eco-nomic Review,* vol. 84, núm. 2, 1994.

García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis, "El presupuesto participativo: un balance de estudio y evolución en México", *Perfiles Latinoamericanos*, 26 (52), 2018.

Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, Periódico Oficial, 23 de junio de 2017, p. 11324, *http://www.gobiernoabiertoqro.mx/assets/lineamientos.pdf*

Goldfrank, Benjamín, "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006.

Kahn, Jonathan, "Re-presenting Government and Representing the People, Budget Reform and Citizenship in New York City, 1908-1911", *Journal of Urban History*, vol. 19, núm. 3, mayo de 1993.

Parada, Jairo J., "Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional", *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm. 8, 2003.

Rodríguez Larragoity, Ricardo Alberto, *El capital social y presupuesto participativo. Caso San Pedro Garza García, Nuevo León*, Tesis Doctoral, FCPyAP, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2016.

Sintomer, Yves, "Los presupuestos participativos en Europa", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, febrero de 2005.

Sullivan, James William, *Direct Legislation Through the Initiative and Referendum*, True Nationalist Publishing Company, 1893.

Urban Dictionary, *Budget Hearings*, *http://www.businessdictionary.com/definition/budget-hearing.html*

Retos del Estado constitucional: transparencia y combate a la corrupción
Javier Rascado Pérez
Rogelio Flores Pantoja
se terminó de imprimir en diciembre de 2020,
en Hear Industria Gráfica
Querétaro, México,
su tiraje consta de 1 000 ejemplares.

INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

OTRAS PUBLICACIONES

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos
Instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudencia
Fabián Salvioli

Transformaciones del derecho público.
Fenómenos internacionales, supranacionales y nacionales
Armin von Bogdandy
(En coedición con el MPIL y el IIJ-UNAM)

Desaparición forzada en el Sistema
Interamericano de Derechos Humanos.
Balance, impacto y desafíos
Juana María Ibáñez Rivas
Rogelio Flores Pantoja
Jorge Padilla Cordero (coords.)
(En coedición con el IIDH)

El constitucionalismo mexicano
en transformación: avances y retrocesos
Roberto Lara Chagoyán
(En coedición con el ITESM)

Interamericanización de los DESCA.
El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH
Mariela Morales Antoniazzi
Liliana Ronconi
Laura Clérico (coords.)
(En coedición con el MPIL y el IIJ-UNAM)