

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO HERRAMIENTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Ximena PUENTE DE LA MORA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La corrupción.* III. *El acceso a la información pública gubernamental y la transparencia.* IV. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un problema complejo, con el cual la sociedad ha lidiado desde hace miles de años y que cuenta con una amplia multiplicidad de enfoques que van desde lo social y cultural, hasta lo económico y lo político, razón por la cual la sociedad contemporánea se ha planteado diversos mecanismos para combatirla.¹

Uno de ellos se refiere justamente a contar con un marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, que contribuya a disuadir la corrupción someténdola al escrutinio público y promoviendo el estableci-

* Comisionada presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

¹ Con el respaldo de varias legislaturas estatales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015 la reforma a los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual en su conjunto es el inicio del Sistema Nacional Anticorrupción, que contiene las bases entre autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción de los servidores públicos y los particulares, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

miento de gobiernos abiertos² que rindan cuentas a sus ciudadanos y que coadyuven a la consolidación de una democracia sustancial y deliberativa, al fortalecimiento del estado constitucional de derecho y sus instituciones, así como a la vigencia de los derechos humanos.

En ese sentido, la lucha contra la corrupción ha ido cobrando fuerza como parte fundamental de la agenda global de organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, tal como lo demuestra el hecho de que a la fecha existen varios proyectos sobre transparencia y acceso a la información pública gubernamental encaminados desde la sociedad, así como que la mayoría de los gobiernos han adoptado y modificado legislaciones que se refieren de uno u otro modo a la transparencia y el acceso a la información pública.

En este aspecto, México no es la excepción. Al día de hoy contamos ya con legislaciones sustanciales en la materia. Una de ellas es la reforma al artículo 6o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ y otra, la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).⁴

² A la fecha México preside la Alianza para el Gobierno Abierto por el periodo 2014-2015, cargo que asumió el 24 de septiembre de 2014 en el marco del 69 periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas donde se llevó a cabo el Evento de Alto Nivel de la Alianza por el Gobierno Abierto, iniciativa multilateral conformada por 65 países, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, cuyo objetivo entre otros es el acceso a la información, la rendición de cuentas, la transparencia en el sector público y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014 y cuyo primer párrafo señala: “La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley...”.

⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015 y cuyo artículo 1o. señala: “La presente ley es de orden público y de observancia ge-

Reformas que, por su contenido y alcance, permitirán que las ciudadanas y los ciudadanos tengan la gran oportunidad —mediante el ejercicio de sus derechos— de disuadir y, en su caso, exponer los actos de corrupción en el servicio público. Y que además otorgaron al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) el carácter de organismo constitucional autónomo, así como nuevas atribuciones que nos permitirán actuar con independencia y un margen de actuación amplio sobre una gran cantidad de autoridades que nos permitirán consolidar la autonomía del Instituto y su carácter nacional, instaurando una serie de reglas y principios que establecen el mandato a las legislaturas de los estados de modificar sus legislaciones de transparencia y acceso a la información pública para armonizarlas con la ley general, garantizado la igualdad de condiciones en la aplicación de estos derechos, mediante la homologación de principios, criterios y procedimientos.

II. LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un problema que se manifiesta de múltiples formas, operando tanto en lo público como en lo privado, sin distinción de edad, clases sociales, latitudes territoriales, sectores, ni épocas históricas.

A nivel global, nos encontramos en una época de redefinición de paradigmas teóricos y normativos en los modernos Esta-

neral en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información. Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios”.

dos de derecho, en donde el acceso a la información y la transparencia ocupan un lugar privilegiado en razón del poder que tiene para disuadir la corrupción a través del empoderamiento del ciudadano frente a los poderes fácticos e institucionales. Sobre todo considerando que dado que la información es poder, la ausencia de ella o el hecho de que ésta no sea accesible, sienta condiciones favorables para que la corrupción prospere e impide el correcto ejercicio de los derechos básicos.

Aunado a ello es necesario hacer notar que la corrupción no sólo es un asunto ético o moral, sino también un fenómeno que impacta en el crecimiento económico, la inversión pública y privada, el desarrollo económico y el combate a la pobreza funcionando como una especie de “impuesto ilícito”⁵ a los costos de mercado y, por tanto, impactando de manera negativa en la vigencia de todos los derechos humanos.⁶

De acuerdo con un reporte emitido por el *Center for Strategic & International Studies* (Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales), la corrupción a nivel mundial tiene un costo aproximado para la sociedad y el sector privado de alrededor de un trillón de dólares al año.⁷

⁵ “En una estimación comparativa el incremento del nivel de corrupción que tiene Singapur al que tiene México, ello tendría el mismo efecto negativo a subir la tasa de interés en cincuenta puntos porcentuales”, Shang-Jin Wei, febrero de 2000, vol. LXXXII) *How Taxing Is Corruption on International Investors?*. *The Review of Economics and Statistics*, p. 1, tomada de la página de Internet del National Bureau of Economic Research el 26 de mayo de 2015.

⁶ En un libro publicado por el Fondo Monetario Internacional se advierte que los indicadores sociales empeoran cuando existe mucha corrupción, el ingreso tributario es menor en países más corruptos; los países más corruptos suelen tener un ingreso per cápita menor; una mayor incidencia en la pobreza; y una mayor desigualdad en el ingreso. Abed, George T. y Gupta, Sanjeev, *Governance, Corruption, & Economic Performance*, International Monetary Fund, 2002, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/nft/2002/govern/>.

⁷ Center for Strategic and International Studies (febrero de 2014). *The Costs of Corruption – Strategies for Ending a Tax on Private-sector-led-growth*, p. 1. Disponible en: http://csis.org/files/publication/140204_Hameed_Costs_of_Corruption_Web.pdf (fecha de consulta: 26 de mayo de 2005).

Situación que ha convertido el tema de la corrupción en uno de los temas de mayor preocupación a nivel mundial propiciando con ello un importante crecimiento en el número de instituciones internacionales de naturaleza pública (como el Banco Mundial,⁸ el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional, entre otras) y de naturaleza privada (como *Defence Index*,⁹ *European Research Centre for Anticorruption and State-Building*,¹⁰ *Global Integrity – Innovations for Transparency and Accountability*,¹¹ *Global Witness*,¹² y *Transparency International*¹³) que se han dedicado a la generación de protocolos de buenas prácticas en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas.¹⁴

Además de diversos acuerdos y convenios internacionales tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) firmada por México el 26 de marzo de 1996;¹⁵ el Convenio de

⁸ El portal de Internet de esta institución tiene una sección dedicada a la anticorrupción en donde se contienen datos sobre la corrupción en construcción, aduanas e impuestos, educación, industrias de la extracción, vida silvestre y bosques, salud, justicia, transporte, agua y otros, así como varias publicaciones, temas y eventos y noticias.

⁹ <http://www.defenceindex.org/>.

¹⁰ <http://www.againstcorruption.eu/>.

¹¹ <https://www.globalintegrity.org/>.

¹² <https://www.globalwitness.org/>.

¹³ <http://www.transparency.org/>.

¹⁴ Estos proyectos superan el número de cincuenta y se realizan a través de varias organizaciones no gubernamentales en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, entre otros. La información sobre dichos proyectos se puede localizar en el anexo II del *Boletín de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, núm. 2-2009, marzo de 2009.

¹⁵ El MESICIC es un instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA para apoyar a los Estados que son parte del mismo en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas o mutuas entre los Estados, y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances. Los objetivos del MESICIC son: promover la implementación de la Convención y contribuir al

Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,¹⁶ entre otras.

En el caso de México, la corrupción también se ha asentado como un importante problema, tal como lo demuestra el Índice de Percepción de la Corrupción¹⁷ 2014 elaborado por Transparencia Internacional,¹⁸ de acuerdo al cual nuestro país se encuentra en el lugar número 103 de 175 países evaluados.¹⁹ Esto es, 86 lugares por debajo de Estados Unidos de América, nuestro principal socio comercial y con quien compartimos una de las fronteras más complejas del mundo.

III. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y LA TRANSPARENCIA

La transparencia y el acceso a la información pública gubernamental son herramientas que deben ponerse en manos de los ciu-

logro de sus propósitos; dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados parte y analizar la forma en que están siendo implementados, y facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas, y la armonización de las legislaciones de los Estados parte. Disponible en: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/in dex.php/internacionales/convenciones/convencion-interamericana-contra-la-corruptcion-oea.html> (fecha de consulta: 26 de mayo de 2015).

¹⁶ Aprobada por el Senado mexicano el 29 de abril de 2004 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo del mismo año.

¹⁷ Cuyos datos y metodología pueden ser consultados en: http://www.trans parency.org/cpi2014/in_detail.

¹⁸ *Transparency International* (Transparencia Internacional) es una asociación creada en 1993 con presencia en más de 100 países, cuya misión es la de “detener la corrupción y promover la transparencia, la rendición de cuentas, y la integridad en todos los niveles y a través de todos los sectores de la sociedad”. Disponible en: www.transparency.org (fecha de consulta: 26 de mayo de 2015).

¹⁹ *Transparency International. The Global Coalition Against Corruption* (febrero de 2014), Corruption Perceptions Index, 2014, p. 5. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (fecha de consulta: 26 de mayo de 2015).

dadanos para que a través de los mecanismos y límites que establecen las reglas y los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación respectiva contribuyan a disuadir la corrupción y ponerla en evidencia, generando así más y mejores espacios para la ciudadanía del poder y la construcción de una democracia más deliberativa.²⁰

De acuerdo a una publicación de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), de la que el INAI es miembro, así como a instituciones como el Banco Mundial y la Organización de los Estados Americanos, “en las últimas dos décadas, más de 90 países han adoptado leyes que regulan el ejercicio del derecho a acceder a la información en manos de organismos públicos”.²¹

Tendencia de la cual México ha formado parte al realizar durante los últimos dos años importantes reformas en materia de transparencia y combate a la corrupción que incluyen avances inéditos en la materia.

1. *El INAI como organismo constitucional autónomo*

La reforma al artículo 6o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 7 de febrero

²⁰ La democracia deliberativa parte de la idea de que un sistema político valioso es aquel que promueve, en condiciones de igualdad, la toma de decisiones imparciales mediante un debate colectivo con todas las personas que serán directa o indirectamente afectadas por la decisión. Una democracia sólo se justifica en la medida en que posibilita la construcción de un espacio público de deliberación. Es precisamente tal espacio (estatal y(o) no estatal) en que los ciudadanos pueden, en consecuencia, decidir cuál es el mejor rumbo para sus vidas así como qué principios y normas regirán la sociedad en la que viven. Tomado de Gualano de Godoy, Miguel, “La democracia deliberativa como guía para la toma de decisiones legítimas”, *Revista Co-Herencia*, enero-junio de 2011, vol. 8, pp. 14 y 63, disponible en: www.vlex.com.mx.

²¹ Silvana Fumega (septiembre de 2014). El uso de las tecnologías de información y comunicación para la implementación de leyes de acceso a la información pública. 26 de mayo de 2015, de Red de Transparencia y Acceso a la Información. Disponible en: http://redrta.cpl.cl/_public/public/folder_attachment/55/1a/1a3b_6f48.pdf.

de 2014, representó un avance significativo para el país erigiendo al ahora INAI como un *organismo constitucional autónomo* garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

A través de esta reforma, se otorgaron al INAI garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para salvaguardar los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.

Asimismo, se incluyó un nuevo catálogo de nuevos sujetos obligados, lo que ha resultado en la ampliación de la esfera de actuación del Instituto al ampliar su ámbito de competencia para conocer

asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.

Gracias a lo cual, se permitirá a los ciudadanos acceder a información relevante no sólo de poderes tradicionales, sino de cualquier persona que reciba y ejerza recursos públicos.

Finalmente, y como punto por demás relevante en esta reforma, se sentaron las bases para la creación del Sistema Nacional de Transparencia, estableciendo la necesidad de que el INAI trabaje de manera coordinada con los organismos garantes de todo el país, el Archivo General de la Nación, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el cumplimiento de sus funciones.

2. *La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LGTAIP)*

La recién aprobada ley general se trata de una legislación de vanguardia que consolida al INAI como una institución autónoma, independiente y ciudadana, con nuevas atribuciones, un catálogo mayor de sujetos obligados y la posibilidad de vigilar el proceso de rendición de cuentas de personas físicas y morales que reciban recursos públicos. Lo anterior permitirá sentar las bases para asegurar que las y los mexicanos tengan acceso a este derecho en igualdad de condiciones, sin restricciones, e incorporando la perspectiva de género y sin discriminación alguna; mediante la armonización de las leyes locales con la ley general, y la homologación de principios, criterios y procedimientos para su análisis y ponderación en todo el país.

Las características más destacadas de esta legislación son la creación del Sistema Nacional de Transparencia, el establecimiento de estándares más altos de rendición de cuentas al incluir nuevos sujetos obligados; nuevos mecanismos de defensa al gobernado, pues las resoluciones de los organismos locales podrán ser revisadas por el INAI, y finalmente, la facultad de atracción para conocer de los recursos de revisión competencia de los organismos garantes locales.

De igual manera, se armonizan bases, principios, procedimientos en lo relativo a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales; se crea una relación de coordinación y cooperación entre los órganos garantes de transparencia de la federación, los estados y el Distrito Federal; se establece un Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública que promueva una cultura cívica alrededor de estos derechos, y se impulsa la implementación, operación y funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, herramienta electrónica que nos permitirá acercar aún más el derecho de acceso a la información a las y los mexicanos.

3. *El Sistema Nacional Anticorrupción*

En materia de combate a la corrupción se reformaron distintos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual sienta las bases para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción de particulares y servidores públicos de todos los órdenes y niveles de gobierno; así como para la fiscalización y control de los recursos públicos.

Para su funcionamiento el Sistema Nacional Anticorrupción contará con un Consejo, del cual el INAI formará parte,²² que estará a cargo de coordinar las acciones en materia de combate a la corrupción en todo el país.

En conjunto, estas dos reformas y la Ley General de Transparencia contienen avances importantes que no sólo ayudarán a garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y a impulsar un nuevo modelo de rendición de cuentas, sino que constituyen la base para dar paso a una nueva etapa en la que el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción se convertirán en las principales herramientas de las y los ciudadanos para definir un nuevo rumbo para el país.

Una nueva etapa en la que la transparencia se convierta en un elemento siempre presente de la función gubernamental y en la que el ejercicio cotidiano del derecho de acceso a la información trascienda su carácter jurídico-normativo para instalarse como un elemento indispensable y cotidiano para nuestra vida democrática.

²² “...El sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana”.

Una etapa en la que se fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas como los medios principales para restablecer la confianza de las y los ciudadanos en sus instituciones, así como para abatir la impunidad y combatir la corrupción.

IV. CONCLUSIÓN

La corrupción es un problema complejo y arraigado en la sociedad. Las reformas a nuestra Constitución en materia de acceso a la información pública y transparencia, así como la expedición de la ley general en la misma materia, constituyen una gran oportunidad para lograr un gobierno abierto y que rinda cuentas a sus ciudadanos.

Al promover la participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos, esta legislación permitirá el fortalecimiento del Estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos de sus ciudadanas y ciudadanos.