



LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO MECANISMOS ANTICORRUPCIÓN*

Marcial RODRIGUEZ SALDAÑA**

Sumario: I. Introducción; II. El Combate a la corrupción en el contexto internacional; III. Reforma Constitucional y el debate vigente; IV. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno que pervierte la convivencia armoniosa de la sociedad, que lacera los principios y valores sobre los cuales se debe desarrollar una comunidad política y con mucha más razón quienes ostentan una representación, política, función pública y administran recursos humanos y financieros que provienen de las contribuciones de los ciudadanos, cuya actividad debe sustentarse en la honestidad, el profesionalismo, la eficiencia, la eficacia y el espíritu de servicio.

Uno de los efectos más graves de la corrupción es que opera en forma clandestina, al margen o en contra de las normas y del respeto de la moral pública, que acaba por socavar la confianza en las instituciones e inhibir el bienestar común¹. Por ello, las organizaciones internacionales han creado instrumentos normativos que forman parte del Derecho Internacional, para que los estados signatarios se obliguen a la aplicación de disposiciones que combatan la corrupción.

*Ponencia presentada en el Quinto Foro Nacional de Análisis y Reflexión sobre la "Reforma constitucional en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, realizado en Acapulco, Guerrero, el 5 de abril del 2013, revisada y actualizada.

¹ Cfr. López Presa, José Octavio, (Coord.) *Corrupción y Cambio*, Editorial FCE, México, 1998, p. 15.



*** Rector de la Universidad Autónoma de Guerrero (1990-1993) y Maestro Emérito; Diplomado en Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París; Doctor en Derecho por la UNAM; miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.*

II. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El 29 de marzo de 1996, los miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción que entró en vigor el 6 de marzo de 1997, año en que México se adhirió, en cuyo preámbulo se estableció: "...que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos...que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios de la gestión pública y deterioro de la moral social".²

Entre los propósitos de la Convención, algunos de ellos son:

- "1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar, y erradicar la corrupción y;
- 2.- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio."³

² Preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción: www.programaanticorruptcion.gob.mx
› Internacionales › Convenciones

³ Convención citada.



Del 9 al 11 de diciembre del 2003, se realizó en Mérida, Yucatán, la Conferencia Política de Alto Nivel, donde los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) firmaron la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), también conocida como Convención de Mérida, la cual entró en vigor el 14 de diciembre del 2005.

En el preámbulo de esta Convención, los Estados signatarios expresaron que: “ Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y la seguridad de las sociedades el socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.”⁴

Entre los fines de la Convención, se determinó:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.”⁵

Existe también la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conocida como Convención Anti-cohecho, que se firmó en 1997 y entró en vigor el 26 de junio de 1999.

⁴ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:
https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

⁵ Convención citada.



En los considerandos de esta Convención, se expuso que: "...el cohecho es un fenómeno generalizado en las transacciones comerciales internacionales, incluidos el comercio y la inversión, que suscita graves preocupaciones morales y políticas, socava el buen gobierno y el desarrollo económico, y distorsiona las condiciones competitivas internacionales."⁶

Con la explicación de los párrafos anteriores, constatamos que existe una variedad de instrumentos normativos internacionales como marco general para combatir la corrupción en los Estados que los han signado y ratificado, entre los cuales se encuentra nuestro país.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL DEBATE VIGENTE

La reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 20 de julio del 2007, para incorporar el derecho al acceso a la información y la transparencia, ha sido un avance muy importante para reconocer estos derechos fundamentales⁷, sin embargo en cuanto al combate a la corrupción que es el tema que hoy nos ocupa, es necesario hacer las reflexiones siguientes.

La corrupción en México no ha disminuido durante el periodo de vigencia de esta reforma constitucional, por el contrario se ha incrementado.

⁶ Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales: www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

⁷ Véase el concepto de Derechos Fundamentales en: Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, traductores: Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 87; Fioravanti, Mauricio, *Los derechos fundamentales*, traductor: Manuel Martínez Neira, Editorial Trotta, Madrid, 2009, p. 25; y Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, traductor: Carlos Bernal Pulido, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 18.



De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado anualmente por la organización Transparencia Internacional, de 167 países que miden, el nuestro se ha ubicado en los últimos nueve años, del 2007 al 2015, en los rangos del número 72, al 106, y durante el actual sexenio, del 2012 al 2015 se ha ubicado en el rango del 95 al 106. Estas calificaciones y posición en el tablero universal de la corrupción, comprueba que México, se ubica en los índices más altos del planeta, como se puede apreciar en la tabla siguiente:⁸

México	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Posición	72	72	89	98	100	106	106	103	95
Calificación	3.5	3.6	3.3	3.1	3.0	3.4	3.4	3.5	3.5

En el cuadro anterior, se puede observar como México ha ido generalmente descendiendo en la tabla de mayor corrupción, debido a que en el 2007 se ubicó en el rango 72 y en el 2016 alcanzó el más bajo nivel, el 103, y hasta el 2015 se nota una ligera mejora al ubicarse en la posición 95, pero todavía muy baja respecto de la del rango 72 alcanzado en el 2007.

De acuerdo con el Barómetro Global sobre la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, en el 2010, el 76 por ciento de los mexicanos manifestaron que en los tres años previos, la corrupción había aumentado, el 18 por ciento dijo que era igual y el 7 por ciento creía que había disminuido.⁹

Más de la mitad de los mexicanos (52 por ciento), consideró que la lucha del gobierno contra la corrupción era ineficaz. Asimismo, tres de cada diez mexicanos

⁸ Transparency International, *THE 2015 CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX MEASURES THE PERCEIVED LEVELS OF PUBLIC SECTOR CORRUPTION IN 176 COUNTRIES AND TERRITORIES AROUND WORLD*.

⁹ Barómetro Global sobre la Corrupción, 2010.



(31 por ciento) declararon que durante el 2010 pagaron un soborno. Según Barómetro de las Américas, un estudio muy prestigiado de opinión pública realizado en toda América Latina, dice que mientras en 2004 el 36.6 por ciento de los mexicanos pensaban que la corrupción estaba muy generalizada entre los funcionarios públicos, la cifra creció a 47.9 por ciento en el 2010.¹⁰

El espíritu de la reforma constitucional que incorporó el derecho de acceso a la información y a la transparencia no tuvo como referente el combate a la corrupción, ya que en un estudio exhaustivo de la exposición de motivos que desarrolla el contenido sustancial de la reforma solo hace referencia a la importancia de incluir estos derechos en el texto constitucional y a garantizar su ejercicio, pero no se encuentran argumentos referidos al combate a la corrupción, lo cual significa una inconsistencia en cuanto a la intencionalidad de esta reforma.

Al paso de estos años, desde que fueron reconocidos en la Constitución mexicana los derechos de acceso a la información y a la transparencia, conviene hacer una revisión de sus contenidos y efectos.

Respecto de los sujetos obligados a garantizar el derecho a la información, la reforma constitucional al artículo 6º en el año 2007, y así se precisó en la exposición de motivos, señaló a que se refería:

“Para evitar una redacción demasiado compleja en el texto constitucional, se convino que la frase “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, comprendía todo el universo de sujetos obligados.

Es necesario puntualizar que el sentido de la reforma al incluir el término “entidades” no se refiere a todas aquellas que están contenidas en la Constitución, ya que es voluntad de esta legislatura que se incluyan para la interpretación de dicho término, aquellas del sector paraestatal contenidas en la Constitución, tales como organismos públicos descentralizados,

¹⁰ Barómetro de las Américas.



Ideas Jurídicas Revista Electrónica

Argumentum ad iudicium

empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Dejando claro que no se refiere a entidades de interés público a las que hace mención el artículo 41 de la Constitución, toda vez que ya están reguladas por esta y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹¹

La única explicación que se menciona en la exposición de motivos para no haber incluido a los partidos políticos como sujetos obligados a garantizar el derecho de acceso a la información y a la transparencia consistió en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que el Instituto Federal Electoral (IFE) hoy Instituto Nacional Electoral (INE), tiene la facultad de requerir a los partidos políticos información financiera, pero ello resulta insuficiente, por lo que vale la pena retomar el debate.

El 10 de noviembre del 2006, en la llamada iniciativa Chihuahua, firmada por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, y Zacatecas, a la cual se adhirieron el gobernador de Veracruz y el Jefe de Gobierno de la hoy Ciudad de México, fueron muy precisos en proponer que quienes deberían de garantizar el derecho de acceso a la información serían “todos los órganos del estado y los partidos políticos”. Esta propuesta fue desoída por los legisladores federales quienes excluyeron de esa reforma a los partidos políticos como sujetos obligados a respetar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.¹²

Para profundizar el debate sobre este tema, es conveniente argumentar que toda entidad pública, social e incluso privada que reciba y administre recursos provenientes de las contribuciones de los ciudadanos, que los ejercen en diferentes programas, están obligados a proporcionarles toda la información a su alcance, en razón de que este derecho no debe ser de unos cuantos, de un grupo de

¹¹ Exposición de Motivos de la iniciativa de reforma al artículo 6º de la CPEUM, relativa al derecho a la información y transparencia, 2007.

¹² Iniciativa Chihuahua.



privilegiados, sino de la mayor cantidad posible¹³, en síntesis, el ciudadano tiene derecho a saber ¿Quién? ¿Cómo? Y en que se gasta su dinero que aporta al erario público.

Difícilmente encontraríamos un argumento que sostuviera lo contrario, sin embargo, la reforma constitucional al artículo 6º del 2007 estableció un régimen de excepción, de privilegio, a entidades que como los partidos políticos, no les obligó a garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos, respecto del dinero que aportan para sus actividades.¹⁴

Lo mismo ocurre con otros sujetos que reciben y administran recursos públicos provenientes de las contribuciones del ciudadano, tales como organizaciones civiles, sociales y fundaciones que reciben recursos financieros del presupuesto del Estado y que deberían estar obligados a proporcionar a los ciudadanos la información que requieran sobre la forma y destino que dan al dinero público que administran.

Las organizaciones sociales, tales como los sindicatos son entidades reconocidas por la Constitución mexicana, quienes tienen sus representantes – dirigentes sindicales-, que administran recursos financieros provenientes de las cuotas de sus agremiados, incluso administran bienes muebles e inmuebles, de la misma forma que los ejidos a través de sus representantes -comisariados ejidales- administran recursos de sus integrantes, de los bosques, de los cuales, al menos para los ejidatarios deberían garantizar el derecho de acceso a la información y a la transparencia. No se podría argumentar que los estatutos de tales organizaciones puedan proteger a estas organizaciones para que se desarrollen en la opacidad, en

¹³ Cfr. Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Editorial UNAM, México, 2003, p. XV.

¹⁴Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *El derecho a saber y los partidos políticos*, en: Villanueva Villanueva Ernesto, *Derecho a la información: Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Editorial UNAM, México, 2007, p. 164.



razón de que debe prevalecer el Estado de Derecho, mediante normas constitucionales y reglamentarias, las cuales protejan estos derechos, de tal forma que se eviten reductos de discrecionalidad y falta de información y transparencia que propicien la corrupción, toda vez que un Estado Constitucional debe tutelar todos los derechos de todos, especialmente de los más débiles.

En un Estado de Derecho Social y Democrático, deben protegerse el máximo de los derechos ¹⁵, por lo que no deben existir privilegios ni entidades de excepción en cuanto a la protección y respeto de los derechos fundamentales públicos como lo son los de información y transparencia, por ello es necesaria la reforma constitucional para incluir entre los sujetos obligados a todos los entes que reciban y administren recursos provenientes del presupuesto del Estado, en donde se incluyan a los partidos políticos y a todos los entes –asociaciones civiles, sociales, fundaciones etc.-, que reciban y administren recursos públicos, a quienes reciban recursos mediante la deducción de impuestos y a las organizaciones sindicales y ejidales para sus afiliados e integrantes.

Otro de los temas que deben ser retomados en el debate, es el diseño de los órganos encargados de garantizar el derecho de los ciudadanos de acceso a la información frente a entes públicos y privados que administran recursos públicos del Estado. El esquema original de la formación de estos órganos a nivel federal de Acceso a la Información, consiste en que son propuestos por el titular del Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

¹⁵ Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Editorial Taurus, Madrid, 1998, p. 15.



Este diseño, en mi opinión debe ser revisado y modificado con base en los siguientes argumentos. Si la corrupción se produce en su gran mayoría por la tendencia a la opacidad y discrecionalidad de quienes ostentan una responsabilidad en las entidades públicas, es un fenómeno que proviene fundamentalmente de los Poderes Públicos del Estado, quienes administran recursos humanos y financieros mediante planes, programas y acciones específicas conforme a las funciones de cada uno de ellos, por lo que no es apropiado que sea el mismo poder quien intervenga en la designación de los integrantes de la institución encargada de garantizar el derecho de acceso a la información y transparencia, en virtud de que ello conlleva a un conflicto de intereses, en consecuencia es recomendable que haya un modelo distinto de designación de dichos miembros, en donde mediante convocatoria pública, emerjan de la sociedad, de tal forma que no haya ningún vínculo con los poderes públicos.

IV. CONCLUSIÓN

Termino mi exposición reafirmando mis propuestas sobre la necesidad de revisar y mejorar el sistema relativo a la ampliación de los sujetos obligados a garantizar el derecho a la información; a modificar el modelo de designación de los miembros del Instituto federal y de los institutos estatales de acceso a la información pública; a sostener los avances como ocurre en entidades federativas en donde son seleccionados mediante convocatorias públicas y por el voto de las dos terceras partes del órgano legislativo y a evitar las reformas regresivas que pretendan otorgarle al Poder Ejecutivo injerencia en los organismos de transparencia, que son parte importante del desarrollo de los derechos fundamentales y de la democracia.



FUENTES DE INVESTIGACION

BIBLIOGRAFIA

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, traductor: Carlos Bernal Pulido, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Editorial Trotta, Madrid, 2006.

Cárdenas Gracia, Jaime, *El derecho a saber y los partidos políticos*, en: Villanueva Villanueva Ernesto, *Derecho a la información: Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Editorial UNAM, México, 2007.

Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Editorial Taurus, Madrid, 1998.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, traductores: Perfecto Fioravanti, Mauricio, *Los derechos fundamentales*, traductor: Manuel Martínez Neira, Editorial Trotta, Madrid, 2009.

López Presa, José Octavio, (Coord.) *Corrupción y Cambio*, Editorial FCE, México, 1998.

Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Editorial UNAM, México, 2003.

INTENERT

Preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción, véase en: www.programaanticorrupcion.gob.mx › Internacionales › Convenciones.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, véase en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales: www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Transparency International, *THE 2015 CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX MEASURES THE PERCEIVED LEVELS OF PUBLIC SECTOR CORRUPTION IN 176 COUNTRIES AND TERRITORIES AROUND WORLD.*

Exposición de Motivos de la iniciativa de reforma al artículo 6º de la CPEUM, del derecho a la información y transparencia, 2007.