



Morelia, Michoacán, 15 de octubre de 2022

MTRA. ANA MARÍA VARGAS VELEZ
SECRETARIA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN
PRESENTE

Por este conducto me permito entregar al Informe de Actividades correspondiente al mes de septiembre del 2022, el cual abarca las acciones realizadas por un servidor como integrante del Comité de Participación Ciudadana y de la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, con la finalidad de dar cumplimiento a la normatividad de carácter administrativa respectiva.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE


César Arturo Sereno Marín
Integrante del CPC Michoacán

C.c.p. Mtra. María del Carmen Ponce de León y Ponce de León, Contralora del SEA.
Archivo

Informe de actividades septiembre 2022
César Arturo Sereno Marín

Fundamento legal	Objetivo	Acción específica	Producto
Artículo 20 de la LSEA: El Comité de Participación Ciudadana se reunirá, previa convocatoria de su Presidente o a petición de la mayoría de sus integrantes.	Analizar y discutir decisiones del Comité sobre las materias y objetivos contenidos en la LSEA	No sesionó el Comité de Participación Ciudadana en este periodo	N/A
Artículo 21, fracción I de la LSEA: Aprobar sus normas de carácter interno;	Mejorar la capacidad operativa del CPC	N/A	N/A
Artículo 21 de la LSEA, fracción VI de la LSEA: Opinar y realizar propuestas, a través de la Comisión Ejecutiva, sobre las políticas públicas;	Impulsar la generación de insumos técnicos	Monitoreo de compras públicas	Base datos contratación pública del Poder Ejecutivo Estatal Anexo 1
Artículo 21 de la LSEA, fracción VIII: Proponer al Comité, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;	Promover la participación ciudadana	Identificación de riesgos de corrupción en contratación pública	Índice de Riesgo de Corrupción Karewa (En construcción)
Artículo 21 de la LSEA, fracción XVII: Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Estatal; y,	Impulsar la generación de insumos técnicos	N/A	N/A
Artículo 21 de la LSEA, fracción XVII: Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Estatal; y Artículo 35, segundo párrafo de la LSEA	Impulsar la generación de insumos técnicos	Elaboración de borrador de Convocatoria para Integrar la Terna de Personas Aspirantes a Ocupar el Cargo de Titular de la Secretaría Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	Borrador de Convocatoria Anexo 2
Artículo 14 de la LSEA: El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del	Promover la participación ciudadana	Asistencia y participación a la Novena Sesión Virtual de la Comisión de Gobierno Abierto de la Red Nacional de CPC's	Orden del día y convocatoria Anexo 3

Fundamento legal	Objetivo	Acción específica	Producto
Comité, así como ser la instancia de vinculación con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, relacionadas con las materias del Sistema Estatal		Asistencia, organización y participación en la presentación del segundo número de la Revista "Versus Corrupción".	N/A
		Mantenimiento y alimentación de datos para lanzamiento público de plataforma Karewa-Michoacán	Plataforma Digital actualizada permanentemente www.krewamichoacan.org
		Impartición de taller para comunidades indígenas que ejercen presupuesto directo organizado por CEDEMUN el día 7 de septiembre	Presentación PPT Anexo 4
		Moderación de Mesa presentada por la UNODC sobre el Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares y desafíos para la implementación del artículo 33 de la CNUCC	N/A
		Asistencia y participación en el Encuentro Nacional de la Red de Comités de Participación Ciudadana para el "Fortalecimiento de las Capacidades de Prevención de la Corrupción en México"	Programa Anexo 5
		Elaboración de video educativo sobre ¿Qué es la corrupción? Para la Comisión de Educación de la red Nacional de CPC's.	Video Anexo 6
Artículo 23 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción: La Comisión Ejecutiva al ser un órgano colegiado funcionará mediante la celebración de sesiones ordinarias y extraordinarias.	Impulsar la generación de insumos técnicos	Asistencia y participación en la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva	Revisión y retroalimentación de documentos y proyectos presentados Anexos 7 y 8
		Revisión, corrección y compilación final de obra colectiva, así como redacción de introducción y envío a editorial para trabajo de diseño y encuadernación.	Manuscrito final de libro Anexo 9


César Arturo Sereno Marín

CONVOCATORIA PARA INTEGRAR LA TERNA DE PERSONAS ASPIRANTES A OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

El Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), con fundamento en el artículo 109 ter, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre Soberano de Michoacán de Ocampo, así como en los artículos 3, fracción IV, 11, fracción VI, 14, 15, primer párrafo, 35, párrafos primero y segundo y 36 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción (LSEAEMO);

CONVOCA

A la sociedad mexicana para que, a título personal o a través de sus instituciones, asociaciones, organizaciones públicas, privadas, sociales, académicas, empresariales, profesionales, comunidades, pueblos indígenas y/o sus instituciones, postulen a ciudadanas y ciudadanos mexicanos para integrar:

LA TERNA DE PERSONAS ASPIRANTES A OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN QUE, POR CONDUCTO DE SU PRESIDENCIA, SOMETERÁ A CONSIDERACIÓN DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN.

El proceso de selección de la terna se realizará conforme a las siguientes:

BASES

PRIMERA. Principios.

El proceso de selección de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva honrará los principios establecidos en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, siendo la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito, así como procurar la igualdad de oportunidades y equidad de género, con previsiones para evitar conflicto de interés y promover la mayor participación ciudadana posible durante el proceso.

SEGUNDA. Conforme al artículo 36 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, las personas aspirantes, deberán de cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y contar con residencia en el Estado de por lo menos doce meses;

II. Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción;

III. Tener más de treinta y cinco años de edad, al día de la designación;

IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia relacionados con las materias que prevé esta Ley que le permitan el desempeño de sus funciones;

V. Gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por delito doloso;

VI. Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;

VII. No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y,

IX. No ser Secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Fiscal General de alguna Entidad Federativa, Subsecretario u Oficial Mayor en la Administración Pública Federal o Estatal, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno, Consejero de la Judicatura, a menos que se haya separado de su cargo un año antes al día de su designación.

TERCERA. Documentación

El Comité de Participación Ciudadana recibirá las postulaciones al cargo mediante la entrega de los siguientes documentos:

1. Carta(s) de postulación de la institución, asociación, organización, pueblo indígena (así como sus instituciones correspondientes) o comunidad que postule a la persona aspirante,

en la que señale los motivos por los que considera que el o la aspirante reúne los requisitos y cuenta con el perfil idóneo para conformar la terna para ocupar el cargo de secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. Esta carta también puede ser a título personal por parte de la persona que desee postularse.

2. Currículum Vitae de la persona postulante, en el formato anexo a esta convocatoria, que contenga nombre, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, domicilio, teléfono(s) y correo electrónico personal para recibir notificaciones relacionadas con la presente Convocatoria, así como una reseña de su experiencia profesional y copia fotostática de los documentos comprobatorios de ésta. En cualquier momento podrá requerirse la documentación original para su cotejo. **(Anexo 1)**

3. Escrito libre de la persona postulante, en el que exponga las razones por las cuales se considera idónea para ocupar el cargo de titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, que contenga una breve exposición de motivos en la que explique cómo su experiencia aportaría a la consecución de los objetivos de la Secretaría Ejecutiva, el cual deberá presentarse en letra Arial número 12, a espacio y medio sin rebasar 6 páginas.

4. Plan de trabajo a cinco años, el cual deberá ser presentado mediante un documento que deberá contener como mínimo: i) Introducción, ii) Retos del Sistema Nacional Anticorrupción, iii) Propuesta de acciones a desarrollar y iv) Cronograma a 5 años, el cual deberá apegarse a lo establecido en la metodología de evaluación.

5. Acta de nacimiento.

6. Identificación oficial (credencial de elector, pasaporte o cédula profesional con fotografía).

7. Título profesional, nivel licenciatura que deberá tener una antigüedad mínima de 10 años, al día de la designación. Se podrán adicionar documentos que acrediten posgrado.

8. Declaración de situación patrimonial y de intereses, en los formatos de declaraciones aprobados por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 25 de diciembre de 2019 **(Anexo 2)**.

En caso de ser servidor público en activo, deberá enviar la última declaración presentada ante el Órgano Interno de Control del ente público de su adscripción, caso contrario, la persona postulante deberá agregar, debidamente requisitado, el formato inicial de

declaración de situación patrimonial y de intereses aprobado por el Comité Coordinador del SEA.

9. Opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales, en sentido positivo, expedida por el Servicio de Administración Tributaria, con una antigüedad no mayor a dos meses. **(Anexo 3).**

10. Carta en la que la persona postulada manifieste, bajo protesta de decir verdad, lo siguiente: **(Anexo 4).**

- a) Que está en pleno goce de sus derechos civiles y que no ha sido condenada/o por delito alguno con sentencia firme;
- b) Que goza de buena reputación;
- c) Que cuenta con independencia político-partidista, así como con autonomía que le permite una actuación objetiva e imparcial en el cargo al que postula;
- d) Que no ha sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación, de conformidad con el artículo 36, fracción VII, de la LSEAEMO;
- e) Que no ha desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político o bien, en ninguna asociación adherente a partido político alguno en los últimos cuatro años anteriores a la designación, esto de conformidad con el artículo 36, fracción VIII, de la LSEAEMO;
- f) Que no ha desempeñado el cargo Secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Fiscal General de alguna Entidad Federativa, Subsecretario u Oficial Mayor en la Administración Pública Federal o Estatal, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno, Consejero de la Judicatura, a menos que se haya separado de su cargo un año antes al día de su designación, de conformidad con el artículo 36, fracción IX, de la LSEAEMO;
- g) Que otorga su consentimiento para hacer versiones públicas de los documentos entregados para los efectos de la presente Convocatoria, así como para que las sesiones públicas en las que participe y sus evaluaciones resultantes del proceso sean difundidas en los medios que para tales efectos disponga el CPC Michoacán y,
- i) Que ha leído y acepta las bases, procedimientos, términos, condiciones, determinaciones, deliberaciones y resultados que deriven de la presente Convocatoria, así como de su metodología de evaluación.

11. Carta en la que la persona postulante manifieste, bajo protesta de decir verdad no haber cometido actos relacionados con violencia de género, así como ninguno de los siguientes supuestos: **(Anexo 5).**

- a) Condenado (a), o sancionado (a) mediante resolución firme por violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público.
- b) No haber sido condenado (a), o sancionado (a) mediante resolución firme por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal.
- c) No haber sido condenado (a) o sancionado (a) mediante resolución firme como deudor(a) alimentario(a) moroso(a).

En caso de encontrarse en el supuesto del inciso anterior, pero estar al corriente de sus obligaciones como deudor(a) alimentario(a), entonces la manifestación deberá hacerse en el sentido siguiente: Si bien fui condenado(a) mediante resolución firme como deudor(a) alimentario(a) moroso(a), lo cierto es que actualmente me encuentro al corriente del pago de todas mis obligaciones alimentarias y no me encuentro inscrito(a) en algún padrón de personas deudoras alimentarias vigente.

Todos los documentos deberán estar rubricados en su margen derecho y los documentos identificados con los numerales 2, 3, 4, 8, 10 y 11 deberán contar con firma autógrafa de las personas postulantes.

En caso de no presentar los documentos conforme se solicitan se considerará como requisito NO PRESENTADO y será cancelada su postulación. Los originales de los documentos podrán ser requeridos en cualquier momento del proceso para realizar su cotejo con las copias simples exhibidas.

CUARTA. Además de los requisitos indicados en el artículo 36 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, el Comité de Participación Ciudadana verificará que las personas aspirantes cumplan con algunos de los atributos indicados en la metodología de Evaluación.

QUINTA. Presentación de las postulaciones.

La documentación de las personas postulantes a la terna de aspirantes a ocupar el cargo de titular de secretario técnico de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, serán ingresadas mediante el microsítio ----- o bien mediante el correo electrónico -----.

Las postulaciones serán recibidas a partir de las 12:00 horas del día ---- de 2022 hasta las 23:59 del día ----- del año 2022.

Si los documentos de las personas postulantes fueron recibidos en tiempo y forma, recibirán confirmación en un plazo no mayor de 72 horas.

SEXTA. No presentación

Concluido el periodo de recepción de documentos descrito en la base **CUARTA** de la presente convocatoria, el CPC Michoacán integrará en expedientes individuales los documentos recibidos y serán cargados en la plataforma todos los documentos en versión pública, atendiendo el principio de máxima publicidad.

La falta de alguno de los documentos requeridos o su presentación fuera del tiempo y forma establecidos en la presente Convocatoria será motivo suficiente para tener como **NO PRESENTADA** la postulación.

El listado con las postulaciones que se tengan **PRESENTADAS** será publicado por el CPC Michoacán a más tardar el día ----- de 2022, en su portal de Internet, cuya página es <http://cpcmichoacan.org>.

SÉPTIMA. Fases del proceso de selección

Las fases del proceso de selección, se realizarán conforme estipula la metodología de evaluación, desahogándose en las siguientes fechas:

Preparatoria: Del ----- al --- de 2022

Valorativa: Del ----- al --- de 2022

Deliberativa: Del ----- al --- de 2022

Todo este proceso se desarrollará de acuerdo con los principios estipulados en el decálogo de designaciones aprobado por el Comité de Participación Ciudadana, así como en la convocatoria respectiva.

El CPC Michoacán elegirá a las tres personas postuladas que promedien las mejores calificaciones conforme a la metodología de evaluación, la cual contempla el criterio de equidad de género. Las fases del proceso serán de carácter público, procurando la transparencia del proceso en todo momento.

OCTAVA. Entrega de la terna al Órgano de Gobierno de la SESEA

Posteriormente a la deliberación, el Comité de Participación Ciudadana levantará el acta correspondiente, misma que incluirá el nombre de las personas elegidas para conformar la terna que la presidenta presentará al Órgano de Gobierno de la SESEA, para elegir a la persona titular de la Secretaría Técnica.

La Presidenta del Comité de Participación Ciudadana, en su calidad de presidenta del Órgano de Gobierno de la SESEA, en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de la selección de la terna, convocará a sesión extraordinaria de dicho Órgano de Gobierno para la designación del Secretario Técnico por el período de cinco años contados a partir del momento de culminación del período de la titular actual, de conformidad con el artículo 35 de la LSEAEM.

NOVENA. Interpretación. Los casos y circunstancias no previstas en la presente Convocatoria, serán resueltos por el Comité de Participación Ciudadana en sesiones públicas, que al efecto se convoquen por su presidenta, a las cuales se podrá invitar a organizaciones de la sociedad civil como grupo de acompañamiento para que emitan sus opiniones respecto de las problemáticas planteadas. Las interpretaciones del CPC serán públicas e inimpugnables.

DÉCIMA. Modificaciones. Las modificaciones que, en su caso, se realicen a la presente Convocatoria, serán por acuerdo de la mayoría de los y las integrantes del Comité de Participación Ciudadana, en sesión pública, misma que una vez aprobada formará parte integral de la misma.

ONCEAVA: Ampliación de la convocatoria. En caso de que no se reciban postulaciones de aspirantes de conformidad con el principio de equidad de género y perspectiva de interseccionalidad, el periodo para recibir postulaciones podrá ampliarse hasta por 15 días adicionales.

Morelia, Michoacán, a ----- de septiembre de 2022.

ATENTAMENTE
COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL
SEA DEL ESTADO DE MICHOACÁN

CONVOCATORIA

Integrantes la Comisión de Gobierno Abierto Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana P r e s e n t e s

Con fundamento en los artículos 17 al 21 de los lineamientos de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción, quien suscribe la presente en su calidad de Presidente de la Comisión de Gobierno Abierto, convoca a sus integrantes a la **Novena Sesión Ordinaria del año 2022**, el día miércoles 21 de septiembre de 2022 a las 09:00 horas (centro), conforme al calendario de sesiones aprobado. La sesión se realizará de forma híbrida, personalmente con quienes acudan a la Ciudad de México en la fecha señalada y quienes deseen utilizar la plataforma de videoconferencias Zoom mediante el siguiente enlace:

Tema: 9a Sesión Ordinaria de la Comisión de Gobierno Abierto de la Red Nacional de CPC Anticorrupción
Hora: 21 sept 2022 09:00 a. m. Ciudad de México

Unirse a la reunión Zoom

<https://us05web.zoom.us/j/86939073411?pwd=QTFFSXg4MDVaMWpVcUZFZcVFVR29iQT09>

ID de reunión: 869 3907 3411
Código de acceso: s9gw3g

ORDEN DEL DÍA

1. Lista de asistencia y comprobación de quórum legal;
2. Lectura y aprobación del orden del día;
3. Presentación de avances del "Seminario de Contratación Abierta";
4. Integración de equipos de trabajo
5. Informe Presidencia;
6. Asuntos generales
7. Clausura de la sesión.

Dr. Ricardo Alberto Ríos Zenteno
Presidente de la Comisión

Sistema Estatal

Anticorrupción



CPC
COMITÉ DE
CIUDADANÍA
MICHOCÁN

C. Elizabeth Vázquez Bernal
Presidenta CPC Michoacán
C. César Arturo Sereno Marín
Integrante CPC Michoacán

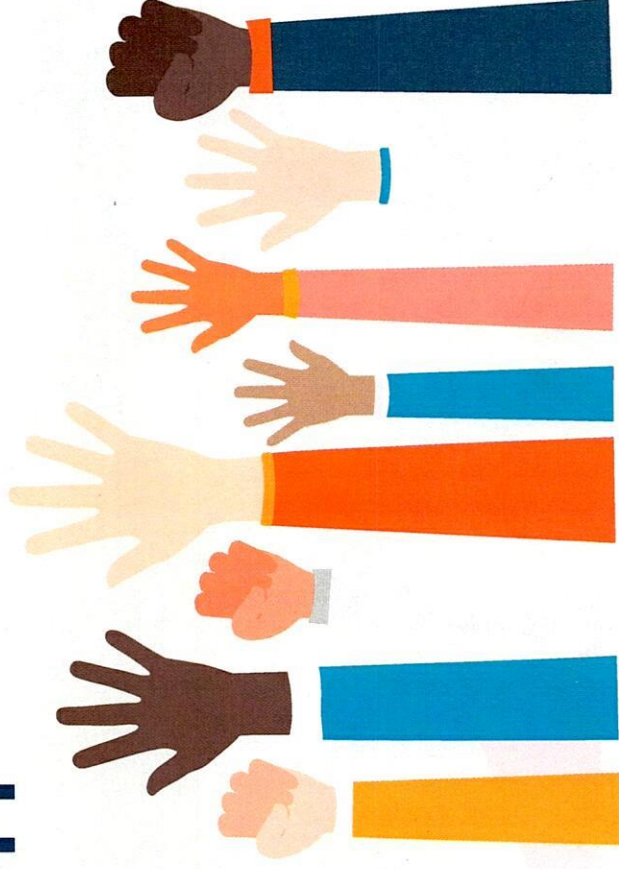


Tabla de Contenido

01

Conformación del Sistema Estatal Anticorrupción

Funciones y atribuciones

02

Participación Ciudadana

Importancia y tipos de participación

03

Plataforma Digital Estatal

Conformación

04

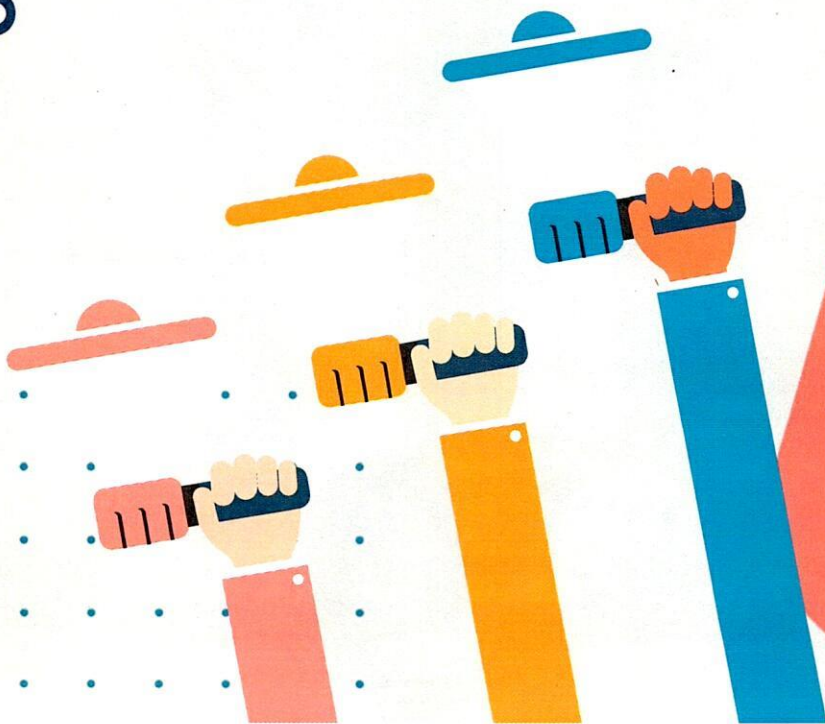
Buenas prácticas anticorrupción



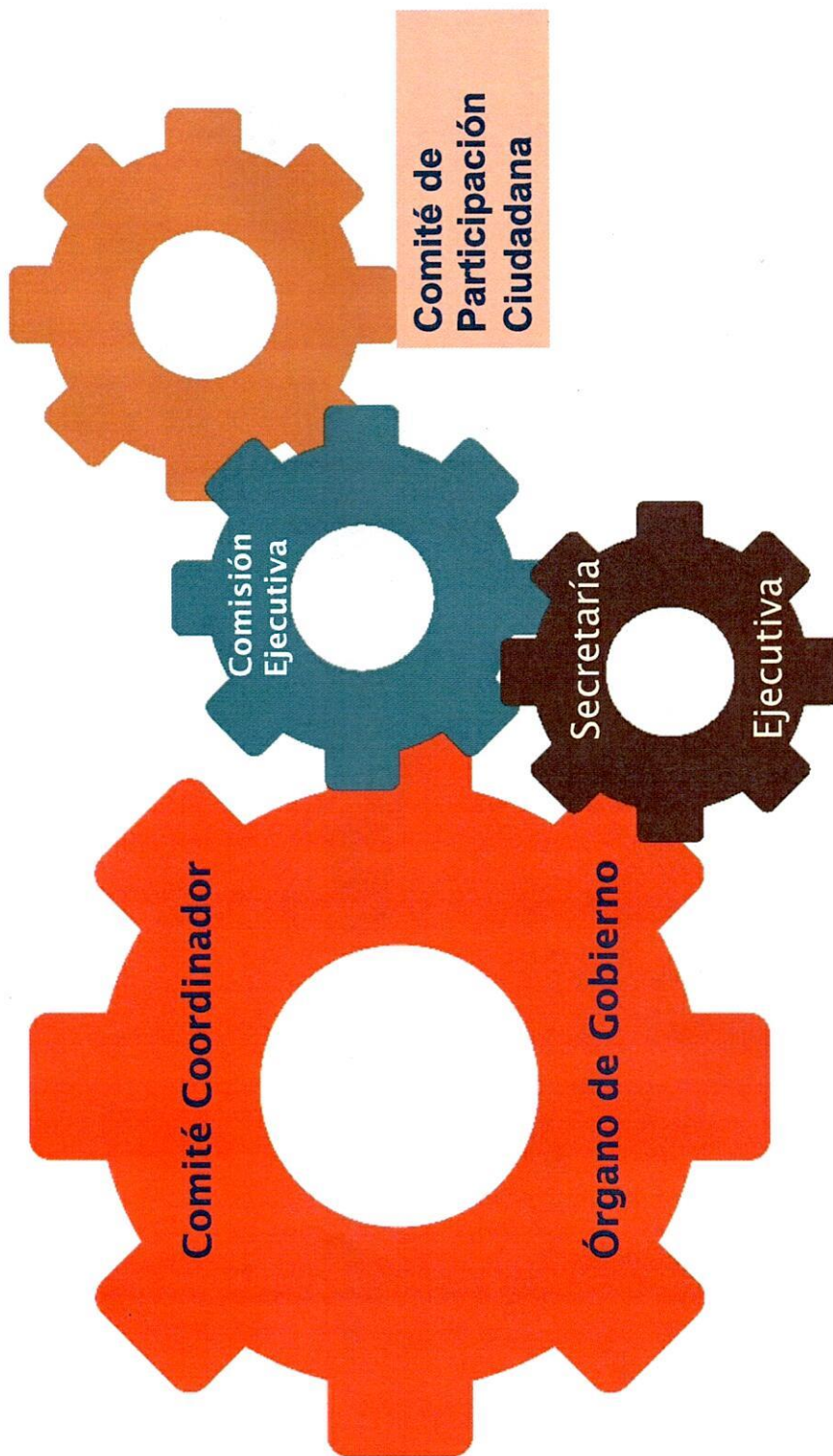
Conformación SEA

SEA

SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN MICHOCÁN



Conformación del Sistema Estatal Anticorrupción





PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana implica el involucramiento directo de los ciudadanos en acciones públicas, se establece una relación entre Estado y ciudadanía en el establecimiento de **objetivos colectivos y las estrategias puestas en marcha para lograrlos.**

- 
- 
- a) **Participación institucionalizada**, la cual está contemplada en la normativa/ley;
 - b) **Participación autónoma**, donde la ciudadanía participa mediante organizaciones de la sociedad civil/agrupaciones sociales/colectivos;
 - c) **Participación clientelística**, que se caracteriza por una relación de intercambio orientada a la satisfacción de intereses entre gobierno y algunos grupos sociales; y
 - d) **Participación incluyente o equitativa**, promueve la participación de la ciudadanía en su totalidad sin que medie intercambio de favores.

Conociendo la Participación Ciudadana en sus comunidades

1. ¿Qué tipo de participación realizan sus comunidades?
2. ¿Cómo controlan el ejercicio de recurso público?
3. ¿Cómo se vigila el correcto uso del poder público?
4. ¿Cómo se enteran o están informados de las decisiones?
5. ¿Qué castigos existen si alguien actúa mal en el uso de los recursos?
6. ¿Cómo norman la conducta de los miembros de la comunidad/algún código de valores/dialogan esos valores?



Red Ciudadana Anticorrupción

¿Cuál es su
objetivo?



**Datos de contacto para integrarse a la Red
o al Registro:**

César Arturo Sereno Marín

Correo:

cesar.sereno84@gmail.com

Cel. 4432270983

Conformación

Sistema de Evolución Patrimonial

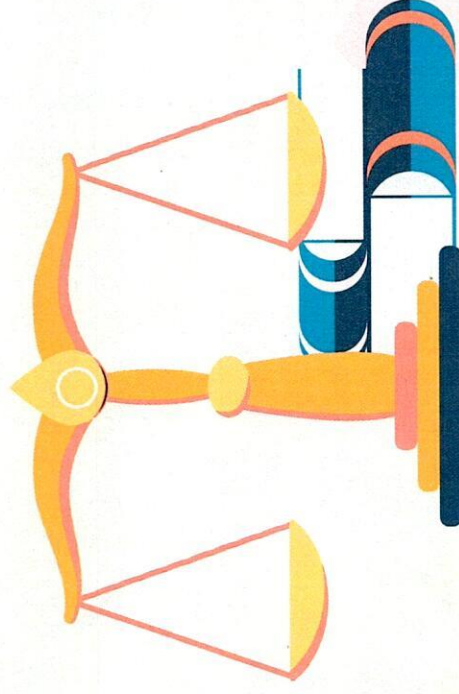
Sistema de Servidores Públicos que
intervienen en contrataciones públicas

Sistema de Servidores Públicos y
Particulares Sancionados

Sistema de Información con SNA y SNF

Sistema de Denuncia Pública de Faltas
Administrativas y Hechos de Corrupción

Sistema de Información Pública de
Contrataciones





<https://pdeanticorrupcion.michoacan.gob.mx/#/landing>



INICIO MESA DE AYUDA CALIDAD DE DATOS ESPECIFICACIONES MÁS DE LA PDE SESEA SISTEMAS



I. Sistema de Evolución Patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.



II. Sistema de los Servidores públicos que intervienen en los procedimientos de contrataciones públicas.



III. Sistema de Servidores Públicos y Particulares Sancionados.



IV. Sistema de información y comunicación con el Sistema Nacional y con el Sistema Nacional de Fiscalización.



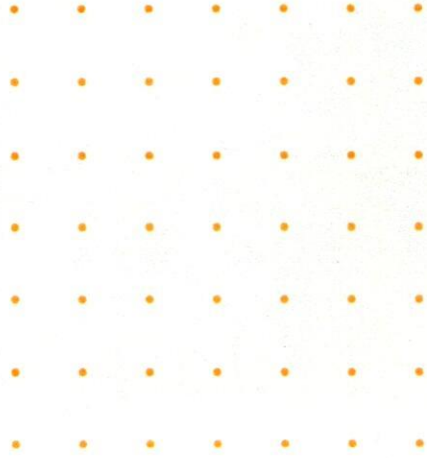
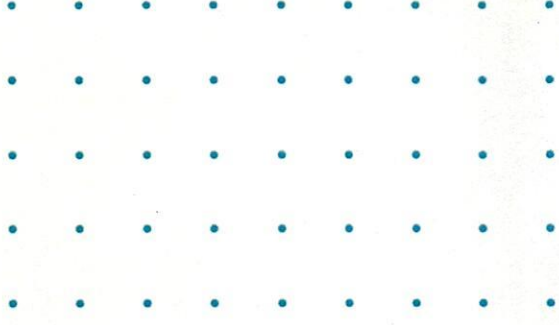
V. Sistema de denuncia pública de faltas administrativas y hechos de corrupción.



VI. Sistema de información pública de contrataciones.



BUENAS PRÁCTICAS ANTICORRUPCIÓN





Constitución del estudio

El estudio se efectuó a través de la presentación de 113 solicitudes de información a las autoridades municipales en Michoacán, la solicitud de información estuvo conformada por cuatro ejes:

1. **Obra pública** construida en su municipio, en base a la Ley de Mecanismos de **Participación Ciudadana** del Estado de Michoacán, en el periodo 2018-2021.
2. **Asignación de recursos a las comunidades indígenas** de su municipio así como el procedimiento para otorgarse y **fiscalizar** la aplicación del mismo.
3. **Presupuesto asignado** construido mediante mecanismos de **participación ciudadana** en su ayuntamiento, en el periodo 2018-2021.
4. Mecanismos de **participación ciudadana** implementadas en su ayuntamiento para la aplicación del recurso público asignado a su ayuntamiento en el periodo 2018-2021

Con las respuestas de estos sujetos obligados, el CPC tendrá elementos para fortalecer la visión intercultural que se integró en la propuesta de Política Estatal Anticorrupción del SEA Michoacán, y reconocer las experiencias prácticas de mecanismos de participación ciudadana implementadas en nuestros municipios y fortalecer a las contralorías internas de estas autoridades.

RESPUESTAS

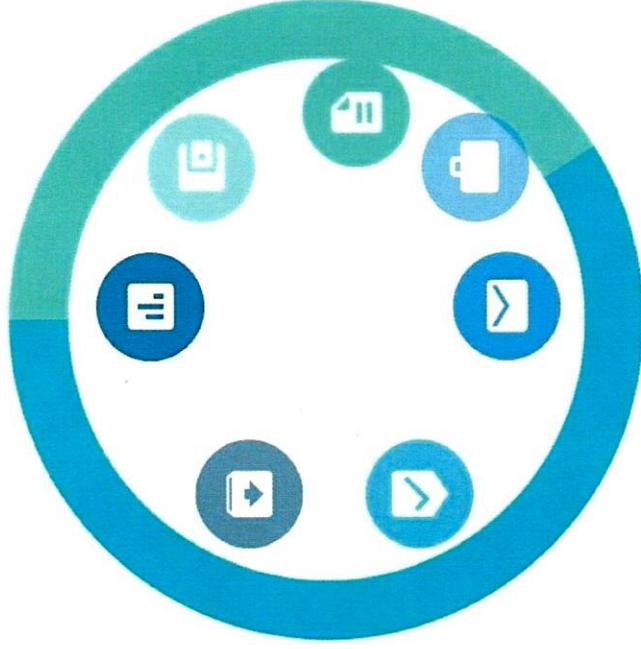
PNT

49.94 días hábiles

Tiempo promedio de
respuesta



CPC
COMITÉ DE
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA
MICHOACÁN



NO dieron respuesta
41%

Dieron respuesta
59%

Hallazgo 1: Las comunidades indígenas que tienen autogobiernos en Michoacán no aparecen en el listado de sujetos obligados, con excepción del Consejo Mayor del Gobierno Comunal de Cherán.

Respuestas/ Eje 1 **Obra pública** construida en su municipio, con base a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, en el periodo 2018-2021

Angamacutiro
Ario de Rosales
Chavinda
Chucándiro
Coalcomán
Contepec
Consejo Mayor Cherán
Copándaro
Gabriel Zamora
Huandacareo
Jiménez
La Huacana
Morelos
Numarán
Sahuayo

2.7% Autoridades municipales

Declararon que las obras se hacen en conjunto con la población desde la planeación pero no indica el procedimiento

97.3% Autoridades municipales

Sólo enlistaron obra pública sin hacer referencia a mecanismos de participación ciudadana

Hallazgo 2: De los datos obtenidos se infiere la inexistencia en Michoacán de mecanismos de participación ciudadana en obra pública, con excepción del Consejo Mayor Cherán

Respuestas/ Eje 2 Asignación de recursos a las comunidades indígenas de su municipio, así como el procedimiento para otorgarse y fiscalizar la aplicación del mismo.

- Sin comunidades indígenas
- Sin respuesta

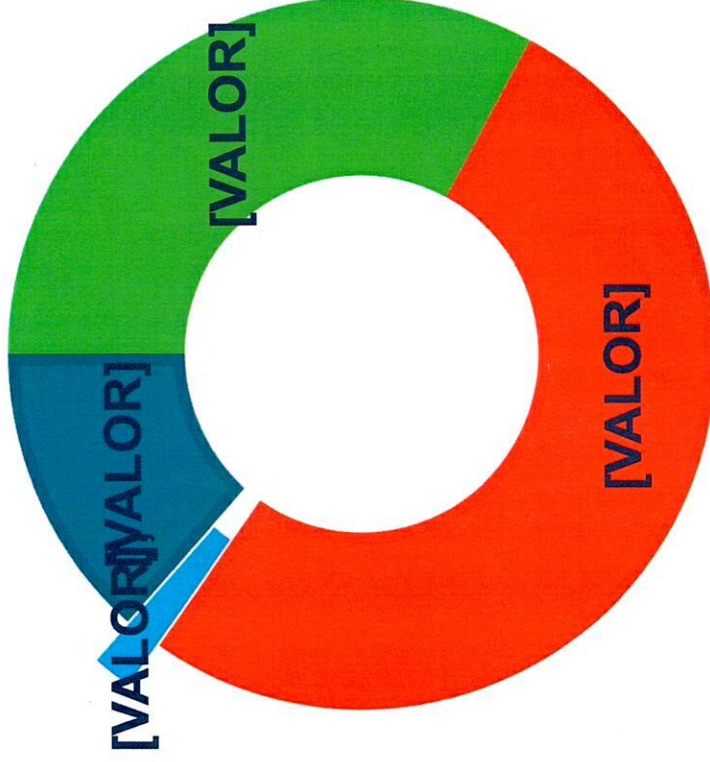
0.0%

Ninguna autoridad especificó el procedimiento de fiscalización del recurso asignado a comunidades.

1.8%

Sólo indicaron que es el Secretario de Finanzas quien asigna el recurso a sus comunidades indígenas con autogobierno (Tingambato y Charapan)

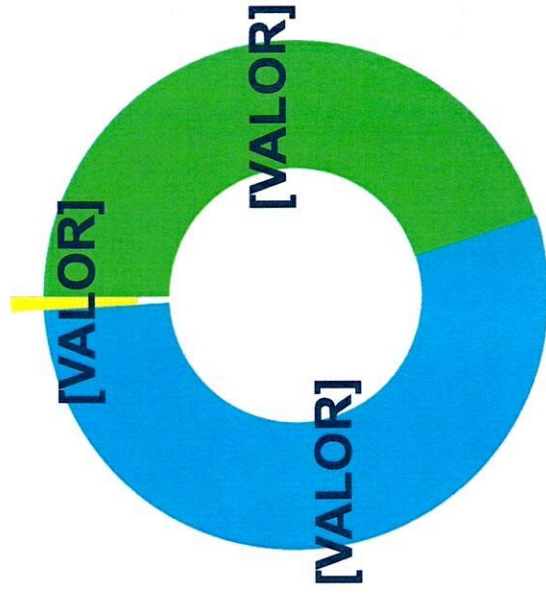
Hallazgo 3: Desinformación de las autoridades municipales sobre los presupuestos asignados a comunidades indígenas/, con excepción del Consejo Mayor Cherán.



Respuestas/ Eje 3 Presupuesto asignado construido mediante mecanismos de participación ciudadana en su ayuntamiento, en el periodo 2018-2021



- Sin presupuestos c/ participación ciudadana
- Sin respuesta



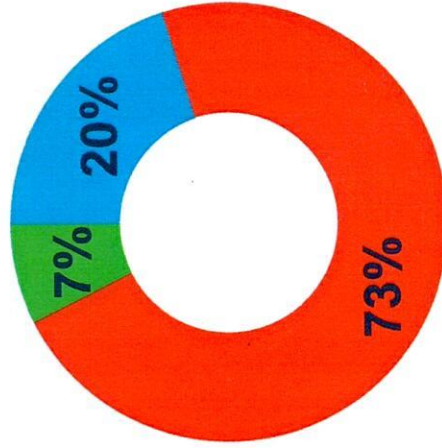
● Hallazgo 4: De los datos obtenidos se infiere la inexistencia en Michoacán de presupuestos participativos, con excepción del Consejo Mayor de Cherán

Respuestas/ Eje 4 Mecanismos de participación ciudadana implementadas en su ayuntamiento para la aplicación del recurso público asignado a su ayuntamiento en el periodo 2018-2021

■ Mención de comités de pc

■ Sin respuesta

■ No hay registros



Hallazgo 5: Ausencia de implementación de mecanismos de participación ciudadana.

Hallazgo 6: Falta difusión de los mecanismos de participación ciudadana para generar interés en las personas.

Hallazgo 1: Las comunidades indígenas que tienen autogobiernos en Michoacán no aparecen en el listado de sujetos obligados, con excepción del Consejo Mayor del Gobierno Comunal de Cherán.	Paquete de Reformas que contemplan comunidades indígenas con autogobierno	*Gestionar la integración de los autogobiernos a mecanismos de rendición de cuentas y DAI, existentes
Hallazgo 2: De los datos obtenidos se infiere la inexistencia en Michoacán de mecanismos de participación ciudadana en obra pública, con excepción del Consejo Mayor Cherán		*Retomar las buenas prácticas de las comunidades indígenas para recabar las necesidades de la población.
Hallazgo 3: Desinformación de las autoridades municipales sobre los presupuestos asignados a comunidades indígenas/, con excepción del Consejo Mayor Cherán.		*Materializar los mecanismos de participación ciudadana existentes.
Hallazgo 4: De los datos obtenidos se infiere la inexistencia en Michoacán de presupuestos participativos, con excepción del Consejo Mayor de Cherán		*Difundir: a. Pasos simplificados para construir presupuestos participativos. b. Mecanismos de participación ciudadana y materializar las propuestas ciudadanas c. La transformación a ciudadanos participativos
Hallazgo 5: Ausencia de implementación de mecanismos de participación ciudadana.		
Hallazgo 6: Falta difusión de los mecanismos de participación ciudadana para generar interés en las personas.		

Apuntes finales



- La revisión permite apreciar los mecanismos de participación ciudadana y de la eficacia de estos en el ámbito estatal y comunitarios, y cómo estos favorecen u obstaculizan la rendición de cuentas.
- Se requiere tener una visión intercultural para el diálogo entre comunidades e instituciones estatales.
- Se necesita reconocer los mecanismos exitosos de las “contralorías comunitarias” que tienen un alto nivel de legitimidad y poner atención en sus limitaciones.
- Entre los hallazgos obtenidos se encuentra en Michoacán el caso de Cherán que muestra una alta capacidad de las instituciones de las comunidades indígenas para garantizar la rendición de cuentas.
- Es pertinente identificar que el Consejo Mayor del Gobierno Comunal de Cherán no presenta indicios de tráfico de influencias, nepotismo y/o desviación de recursos.

**¡MUCHAS
GRACIAS POR SU
ATENCIÓN!**





ENCUENTRO DE LA RED

DE COMITÉS DE

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CIUDAD DE MÉXICO

19, 20 Y 21 DE SEPTIEMBRE DE 2022

**PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS
CAPACIDADES DE PREVENCIÓN DE LA
CORRUPCIÓN EN MÉXICO**



Contenido:

- Los Comités de Participación Ciudadana de todo el país tienen un rol importante en el proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Prevención de la Corrupción en México que desarrolla e implementa UNODC mediante el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). Asimismo, el programa de UNODC tiene diversos puntos de encuentro con el Programa de Implementación (PI) de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y la identificación de líneas de trabajo estratégicas, por lo que se propone desarrollar la siguiente agenda de trabajo que permitirá establecer las líneas de coordinación entre los CPCs para continuar con los trabajos del programa liderado por UNODC, así como lograr la correcta y efectiva puesta en marcha del PI.
- Adicionalmente, y como parte fundamental del trabajo de los CPCs, se incorporan los temas de rendición de cuentas, PNA y Políticas Estatales Anticorrupción (PEA) y su respectiva implementación, así como Plataforma Digital Nacional (PDN) y el cumplimiento de los acuerdos internacionales adquiridos por México en el marco de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC).
- Lo anterior, abonará a dar cuenta de los avances en el ámbito nacional y estatal, al mismo tiempo se identificarán áreas que requieren atención para impulsar su cumplimiento.
- La siguiente agenda de trabajo recoge la propuesta de programación, entre los que destacan actividades del Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares; la coordinación con el sector empresarial; y los ejercicios de ciudadanización para la prevención de la corrupción con el sector académico y organizaciones de la sociedad civil.

Lunes 19 de septiembre

EVENTO PROTOCOLARIO

09:00 – 10:00 Hrs.

Kristian Hölge

Representante de la Oficina de Enlace y Partenariado en México (UNODC, por sus siglas en inglés).

Emily Wann

Directora de la Oficina de Gobernanza de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

Magdalena Rodríguez

Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción y Representante de la Coordinación Técnica de la Red Nacional de Participación Ciudadana.

Francisco Álvarez

Presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Roberto Moreno

Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Moderadora: **Patricia Chanes**, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Moderador: **Alejandro Enríquez**, Coordinación Técnica de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana.

1er PANEL		10:00 – 11:30 Hrs.
Temas	Objetivo	Notas
Estado actual del SNA y los SEA: Hacia un Sistema de Denuncias. • PNA, PEAs y Programas de Implementación. • PDN • Cumplimiento del artículo 33 de la CNUCC.	- Informar el estado de dos de los principales temas transversales del SNA, desde la perspectiva del papel que desarrollan los CPCs. - Identificar los retos pendientes para una completa implementación del Artículo 33 de la CNUCC. - Integrar los Comités de Participación Ciudadana y Comisiones de Selección.	Diagnóstico - Cómo van los nombramientos del CC y de los propios CPCs. ¿Cuáles son las necesidades en los SEAs para la implementación de un sistema de denuncias en materia de corrupción?
Participantes Vania Pérez, Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Paulina Vallejos, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Rene Moreno, Presidente Comité de Participación Ciudadana de Chihuahua. Janet Aguirre, Presidenta de la Comisión de la Política Nacional Anticorrupción. Luz María Guzmán, Titular del Programa de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en México. Moderador: Iván Andrade, Presidente de la Comisión de Comunicación. Relatora: Guadalupe Olivos, Integrante de la Comisión de Comunicación.		



2do PANEL**12:00 – 13:30 Hrs.**

Temas	Objetivo	Notas
El papel de las empresas como corresponsables del combate a la corrupción. - Buenas prácticas y experiencia de combate a la corrupción en el sector empresarial. - Cumplimiento del Artículo 12 de CNUCC.	- Identificar el papel de las empresas en el combate a la corrupción (principales riesgos de corrupción en su interacción con el gobierno, sanciones de las que pueden ser objeto, obligaciones en el marco nacional e internacional, gestión de denuncias). - Identificar qué áreas del SNA deben conocer ampliamente para un adecuado cumplimiento de sus obligaciones. - Identificar necesidades de capacitación.	Ejecutar acciones de capacitación conjuntas e intercambio de información entre actores públicos y el sector privado, en materia de prevención, detección y sanción de hechos de corrupción.

Participantes

Magdalena Rodríguez, Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Katya Morales, Comité de Participación Ciudadana de Guanajuato.

Alfonso Carrillo, Director General del Observatorio de la Industria de la Construcción.

Francisco Camacho, Director de Asuntos Jurisdiccionales de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Francisco Santini, Presidente del Consejo Directivo de Alliance for Integrity México.

Moderador: **Miguel Gómez**, Integrante de la Comisión de la Política Nacional Anticorrupción.

Relator: **Francisco Aguirre**, Secretario de la Comisión de la Política Nacional Anticorrupción.

COMIDA**14:00 – 15:30 Hrs (SITIO SEDE)****TALLER****16:00 – 18:00 Hrs.**

Taller para la revisión de insumos y reportes del Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de UNODC.

Participantes:

Luz María Guzmán, Titular del Programa de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México (UNODC, por sus siglas en inglés).

Miguel Gómez, Técnico Sr en Prevención de Corrupción de la UNODC (por sus siglas en inglés).

América Hernández, Especialista en Monitoreo y Evaluación de la UNODC (por sus siglas en inglés).

Luis Andrade, Especialista en Participación Ciudadana de la UNODC (por sus siglas en inglés).

Jade Manzano, Analista en Integridad de la UNODC (por sus siglas en inglés).

Antony González, Asistente Técnico Anticorrupción de la UNODC (por sus siglas en inglés).

Montserrat Lemus, Asistente Técnico Anticorrupción de la UNODC (por sus siglas en inglés).



Martes 20 de septiembre

JUNTA DE PRESIDENTAS Y PRESIDENTES	8:30 – 10:00 Hrs. SITIO SEDE
---	---

3er PANEL		10:00 – 11:30 Hrs.
Temas Sociedad Civil, motor del SNA y de la prevención y combate a la corrupción. Cumplimiento del artículo 13 de la CNUCC.	Objetivos -Intercambiar experiencias sobre la forma en la que se han vinculado los CPCs en los estados y a nivel nacional con grupos ciudadanos. - Discutir sobre un mecanismo para instalar dicha comunicación con el SNA. - Discutir sobre el objetivo de un encuentro regional con diversos grupos, método y actividades.	Notas Instrumentación de un sistema de información y comunicación entre los Comités de Participación Ciudadana y partes interesadas (sector privado, academia, organizaciones de la sociedad civil, etc.).
Participantes Jorge Alatorre, Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Sara Aguilar, Presidenta de Eges para el Desarrollo y representante de la Red Nacional Anticorrupción. Francisco Martínez, Director de Tierra Colectiva y Representante del Observatorio Anticorrupción del Noroeste. Sandra Martínez, Coordinadora General del Centro de Investigación y Proyectos para la Igualdad de Género. Daniela Ramírez, Directora de operaciones de Vigilancia Ciudadana y representante de Fuerza Ciudadana Anticorrupción. Moderadora: Yolanda Montes, Presidenta de la Comisión de Vinculación. Relator: José Suárez, Secretario de la Comisión de Vinculación.		



Martes 20 de septiembre

4to PANEL

12:00 – 13:30 Hrs.

Tema	Objetivos	Notas
Evaluando los mecanismos de participación ciudadana existentes.	- Compartir experiencias sobre mecanismos de participación ciudadana existentes exitosos, retomando los impulsados por UNODC mediante el proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Prevención de la Corrupción en México, vigentes en las entidades federativas. - Definir la primera etapa para realizar el diagnóstico de mecanismos de participación ciudadana (efectividad y desafíos).	Elaboración del diagnóstico sobre la efectividad y desafíos de los mecanismos de participación ciudadana existentes, a nivel nacional, orientados a la prevención y el combate a la corrupción.

Participantes

Francisco Álvarez, Presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Reyna Santillán, Integrante Comité de Participación Ciudadana Oaxaca.

Elizabeth Olivares, Integrante Comité de Participación Ciudadana Tlaxcala.

Gerardo Laveaga, Secretaría de la Función Pública.

Teresa Guajardo, Secretaria de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila.

Jesús Flores, Fiscal Especializado en Delitos por Hechos de Corrupción del Estado de Coahuila.

Moderador: **Salvador Vázquez**, Secretario de la Comisión de Municipios.

Relator: **Giovanni Appendini**, Integrante de la Comisión de Municipios.



Martes 20 de septiembre

PRESENTACIÓN UNODC		13:30 – 14:00 Hrs.
Tema	Objetivo	Notas
Presentación de asistencia técnica, legislativa y capacitación de los SEAs, en el marco del Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de UNODC	- Presentación del tipo de asistencia técnica que podría ofrecer UNODC a los CPCs. - Generación de solicitudes de asistencia técnica in situ, con base en la presentación previa.	Espacio para que los CPCs puedan conocer y posteriormente solicitar la asistencia técnica, legislativa o de capacitación a UNODC en materia del art. 33 de la CNUCC.
Participantes Miguel Gómez, Técnico Sr en Prevención de Corrupción de la UNODC (por sus siglas en inglés). Antony González, Asistente Técnico Anticorrupción de la UNODC (por sus siglas en inglés). Presentador: Raúl Cazares, Integrante de la Comisión de Designaciones Públicas.		

COMIDA	14:00 – 15:30 Hrs (SITIO SEDE)
--------	--------------------------------

TALLER 16:00 – 16:40 Hrs.	Presentación de la Convocatoria para la Conformación de la Red Nacional de Participación Ciudadana Anticorrupción.
Participantes Vania Pérez, Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional. Emiliano Montes de Oca, Representante de Fuerza Ciudadana Anticorrupción.	

TALLER 17:00 – 19:00 Hrs.	Redefinición de la Red de CPCs.
-------------------------------------	---------------------------------



Miércoles 21 de septiembre

5to PANEL

10:00 – 11:30 Hrs.

Tema	Objetivo	Notas
Cultura cívica para el combate a la corrupción: buenas prácticas de combate a la corrupción.	- Identificar el papel de la cultura cívica en el combate a la corrupción. - Identificar las buenas prácticas de combate a la corrupción desde la perspectiva de la sociedad civil. - Identificar buenas prácticas que pueden adoptar los CPCs.	Compartir la experiencia de la promoción de la corresponsabilidad de los distintos sectores sociales en la prevención y combate a la corrupción, mediante el fomento de elementos de creación de ciudadanía y participación ciudadana como parte del proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Prevención de la Corrupción en México que promueve UNODC. Desarrollo de un programa de capacitación de cultura cívica y ética pública multidisciplinario con enfoque de género y de cultura cívica para las organizaciones de la sociedad civil, CPCs y todos los integrantes del SNA.

Participantes

Patricia Talavera, Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional.

Marco Zamarripa, Director del CCI La Laguna.

Marco Pérez, Director Alliance for Integrity.

Jorge Acevedo, Director de Desarrollo de Políticas y Programas Anticorrupción de la SESNA.

Luz María Guzmán, Titular del Programa de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México.

Moderadora: **Mariana Belló**, Integrante de la Comisión de Género.

Relatora: **Andrea González**, Presidenta de la Comisión de Educación.



PREMIACIÓN		12:00 – 13:30 Hrs.
Tema Premiación "Buenas prácticas de los CPCs". Ethos	Objetivo - Creación de una vía de difusión y visibilización para proyectos realizados por Organizaciones de la Sociedad Civil. - Promover buenas prácticas a través de su identificación.	Notas Presentación de videos de participantes.
Participantes Presentador: Ricardo Ríos , Presidente de la Comisión de Gobierno Abierto Ponente: Dalia Toledo , Ethos - Laboratorio de Políticas Públicas.		

COMIDA	14:00 – 15:30 Hrs (SITIO SEDE)
---------------	---------------------------------------

PRESENTACIÓN UNODC		16:00 – 17:00 Hrs.
Tema Presentación de resultados del taller del Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares y solicitudes de asistencia técnica.	Objetivo - Cuáles son las principales necesidades de asistencia técnica de los CPCs. - Sigüientes pasos del Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares.	Notas Presentación por UNODC
Participantes Presentador: César Sereno , Secretario de la Comisión de Gobierno Abierto Ponente: Luz María Guzmán , Titular del Programa de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en México.		

CLAUSURA 17:00 – 17:45 Hrs.	Testimonio de Participantes – Modera Coordinación Técnica
Participantes Roberto Moreno , Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Francisco Álvarez , Presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.	

TOMA DE FOTOGRAFÍA OFICIAL 17:45 – 18:00 Hrs. (SITIO SEDE)



**OBSERVACIONES A LAS RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE FINANZAS Y
ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DEL 4º
INFORME DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA
CORRUPCIÓN DE LA FGE**

1. Respecto a la información de la Secretaría de Finanzas y Administración, me permito sugerir bucar y acordar una reunión con la DIRECCIÓN DE RECAUDACIÓN y el DEPARTAMENTO DE CRÉDITOS FISCALES para revisar dos puntos que considero torales en su contestación:

1. Causas por la cuales no se han podido cobrar las 33 notificaciones para ejecución de sanciones económicas firmes impuestas por diferentes autoridades estatales derivado de la comisión de faltas administrativas por actos de corrupción durante los últimos años; y

2. Revisar el proceso de notificación relacionado con actos derivados de faltas administrativas graves para conocer mejor los detalles de dicho proceso y estar en condiciones de opinar sobre reformas y mejoras a la normatividad en la materia.

2. En referencia al **4º Informe de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción**, no tengo observaciones que realizar.

ATENTAMENTE



CESAR ARTURO SERENO MARÍN
Integrante de la Comisión Ejecutiva

OBSERVACIONES AL PROYECTO DE ACUERDO PARA LA EMISIÓN DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA RECEPCIÓN, CLASIFICACIÓN, TURNO, SEGUIMIENTO E INFORME DE DENUNCIAS CIUDADANAS PRESENTADAS ANTE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN, POR FALTAS ADMINISTRATIVAS Y HECHOS DE CORRUPCIÓN.

1. Referente al numeral 4, que textualmente dice: “El Comité de Participación Ciudadana o cualquiera de sus integrantes, podrán recibir denuncias ciudadanas por la presunta comisión de faltas administrativas o hechos de corrupción. En ese caso, se procederá conforme a lo previsto en los presentes Lineamientos”, considero pertinente valorar si se tiene la facultad de recibir las denuncias y canalizarlas.

Si bien es cierto se maneja que solamente sería un canal más de recepción, me parece que el tratamiento (recabar, resguardar, almacenar, transferir, etc.) de datos personales, la secrecía y la posible protección de las personas denunciantes, estaría comprometida derivado de la propia naturaleza jurídica del CPC y de sus integrantes. En todo caso la legislación aplicable a los miembros del CPC, sería la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

2. Conforme al artículo 9 de los Lineamientos, se dice que: “En los casos en que el Comité de Participación Ciudadana o alguno de sus integrantes, reciba alguna denuncia ciudadana por la presunta comisión de faltas administrativas o hechos de corrupción, la remitirá a la Secretaría Ejecutiva para la atención que proceda conforme a los presentes Lineamientos”... Al respecto y de la mano al comentario anterior, insisto que los integrantes del CPC no tienen facultades expresas para ello, además que considero se **burocratiza más la denuncia, ya que aumentamos un momento más a la denuncia.**

Conforme al artículo 21, fracción XII de la LSEAEMO, el CPC tiene la atribución de: **“Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior del Estado de Michoacán;”**, es decir que solamente se circunscribe a realizar propuestas sobre como se recibirían –sin especificar que sea el CPC– las denuncias que tienen como destino la Auditoría Superior del Estado de Michoacán, en su caso.

3. Tomando como base que el artículo 14 de la LSEAEMO: “El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité, así como **ser la instancia de vinculación con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, relacionadas con las materias del Sistema Estatal**”, considero que la tarea del CPC en el tema de las denuncias es de ORIENTACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO CIUDADANO.

4. Con base en lo anterior, cuando una persona requiera orientación y acompañamiento para la presentación de una denuncia, y decida acudir para ello al CPC, este órgano deberá realizar todas las acciones necesarias para que la ciudadanía se vincule y desarrolle las habilidades necesarias para el uso de las herramientas tecnológicas e instrumentos desarrollados por el SEA para la presentación de quejas y denuncias.

5. En caso de aceptarse la propuesta sobre la ASESORÍA Y ACOMPAÑAMIENTO, se recomienda agregar al glosario de términos para mayor claridad sobre lo que representan estos conceptos o sobre las acciones que abarca.

6. La propuesta de redacción del numeral 4 de los LINEAMIENTOS, se sugiere quede así:

“El Comité de Participación Ciudadana o cualquiera de sus integrantes, podrán asesorar y acompañar en todo momento a las personas que presenten denuncias ciudadanas por la presunta comisión de faltas administrativas o hechos de corrupción, si así lo requieren expresamente las personas denunciantes.”

ATENTAMENTE



CÉSAR ARTURO SERENO MARÍN
Integrante de la Comisión Ejecutiva

El Combate a la Corrupción en México: Avances y Oportunidades

Coordinadores

Ana María Vargas Vélez

César Arturo Sereno Marín

Elizabeth Vázquez Bernal

COMITÉ DICTAMINADOR

Para la integración de los trabajos de este libro, se realizó una extensa invitación a diverso actores sociales, académicos, organizaciones civiles, miembros y exintegrantes de Sistemas Anticorrupción Estatales y Nacional, entre otros. Se establecieron plazos y requisitos editoriales, además de integrarse un Comité Dictaminador cuyos miembros revisaron la calidad y pertinencia de las colaboraciones, realizaron observaciones y, una vez con los ajustes, se aprobaron los mejores trabajos para la integración de la presente obra.

Por ello, agradecemos a los miembros del Comité Dictaminador conformado por:

DRA. CELIA AMÉRICA NIETO DEL VALLE

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

DRA. ANID VANESSA DÍAZ BUCK

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán

MTRA. ERÉNDIRA SARAHÍ PÉREZ PONCE

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán

DR. CÉSAR ARTURO SERENO MARÍN

Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....

PARTE 1

Visiones y Perspectivas sobre el Combate a la Corrupción

1. INFORMACIÓN AMBIENTAL, DERECHO A LA VERDAD Y CORRUPCIÓN
Benjamín Revuelta Vaquero y Emilia Guillermina Bucio Piñón
2. CORRUPCIÓN, UN OBSTÁCULO PARA EL ACCESO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS GRUPOS VULNERABLES
Marcela Leticia López Serna y Rubén Díaz López
3. RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES: AVANCES Y RETOS EN LA REGIÓN OCCIDENTE DE MÉXICO
Bárbara Mancera Amezcua
4. LA CAPTURA DE PUESTOS Y DECISIONES PÚBLICAS, LOS PENDIENTES EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN
Rosmi Bonilla Ureña
5. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, EJERCICIOS DE GOBIERNO ABIERTO COMO PILARES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.
Ricardo Alberto Ríos Zenteno
6. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DESDE EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS APLICADO A LOS DESCAs.
María de los Ángeles Corte Ríos

PARTE 2

Participación Ciudadana: Eje Fundamental en el Combate a la Corrupción

1. EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: TRES PROPUESTAS PARA LA INCIDENCIA

Emiliano Montes de Oca

2. ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL MODELO TOP-DOWN DEL SNA

Nancy García Vázquez

3. REDIMENSIONAR LA LEGITIMIDAD CIUDADANA EN EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN.

Humberto Urquiza Martínez

4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SISTEMAS NACIONAL Y ESTATALES ANTICORRUPCIÓN

Katya Morales Prado

5. RECONCEPTUALIZANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Víctor Villegas, Jorge Carbajal y Jocelyn Medina

INTRODUCCIÓN

Ante las grandes afectaciones que el fenómeno de la corrupción provoca en los diversos ámbitos de la vida de las personas en todos los grupos generacionales, pero particularmente en los grupos más vulnerables y de escasos recursos, no solo en México sino a nivel global, resulta urgente abordar esta compleja problemática desde diversos enfoques que permitan incidir en su control y con ello abonar a la construcción y consolidación de instituciones públicas fuertes, a la formación de personas funcionarias públicas íntegras, con altos estándares éticos y que ayude a preservar el sistema democrático que garantice el respeto de los derechos humanos.

Nuestro país, en un esfuerzo más para disminuir la elevada percepción de la corrupción existente, ha realizado diversas acciones y reformas constitucionales en la materia. Las principales reformas legales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 27 de mayo de 2015 y dieron origen a una cascada de reformas legislativas en todas las entidades federativas, incluido el Estado de Michoacán, siendo una de las principales la referente a la expedición de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo y reformas importantes al Código Penal estatal en referencia a los delitos por hechos de corrupción.

Dichas reformas centran su objetivo en la instalación de un nuevo modelo de combate a la corrupción donde la coordinación interinstitucional y el intercambio de información inter e intra gubernamental, son la base para lograr resultados efectivos en el combate a la corrupción. Del mismo modo, se establecen responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y se reconoce a la participación ciudadana como elemento fundamental y clave para crear una nueva cultura anticorrupción en México, a través de los Comités de Participación Ciudadana (CPC), creados como un medio de vinculación con la academia y sociedad civil.

Por ello, a más de siete años de la reforma constitucional anticorrupción, la obra que aquí se presenta constituye un gran esfuerzo editorial del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán, que busca visibilizar las problemáticas que provoca el fenómeno de la corrupción desde diversas ópticas, experiencias e investigaciones que los autores desde la academia, el activismo social o la sociedad civil organizada, buscan dar alternativas de solución, aportando sus conocimientos para construir nuevos instrumentos y mecanismos de combate a la corrupción y perfeccionar los modelos existentes a partir de las fallas y áreas de oportunidad identificadas.

La obra se encuentra dividida en dos partes. En la primera de ellas, bajo el nombre de **Visiones y Perspectivas sobre el Combate a la Corrupción**, encontramos un total de seis colaboraciones en las cuales los autores realizan valiosos aportes centrados algunos de ellos, en el argumento de la corrupción como obstáculo para la efectiva salvaguarda de los derechos humanos en el marco de una sociedad democrática y por otra parte, visiones donde los autores destacan el valor de modelos y herramientas de gobernanza como el gobierno abierto y las designaciones públicas, como elementos torales y perfectibles para la efectividad del combate a la corrupción.

El goce y disfrute del derecho a la información, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el acceso a la justicia, la equidad de género, la educación, entre otros derechos humanos más, se ven afectados en su protección derivado de actos y hechos de corrupción. Estas aportaciones de los autores ponen a las personas en el centro del problema, identifican a las víctimas del fenómeno de la corrupción y con ello profundizar en posibilidades de solución.

En la parte dos del libro, intitulada **Participación Ciudadana: Eje Fundamental en el Combate a la Corrupción**, encontramos una debate enriquecedor en torno al fortalecimiento de uno de los aspectos más importantes del combate a la corrupción y elemento central del nuevo modelo de combate a la corrupción en México: **la participación ciudadana**.

No solo se aborda de manera conceptual este término por parte de los autores, se profundiza en los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada y se hacen críticas al actual modelo de participación existente en los sistemas anticorrupción en aras de fortalecerlo y hacerlo verdaderamente efectivo, realizando propuestas que buscan modificar el marco legal en busca de

una nueva concepción de los Comités de Participación Ciudadana. Asimismo las personas autoras de los capítulos de la segunda parte, destacan la importancia del fomento de una nueva cultura cívica que promueva el involucramiento de la ciudadanía para la atención de la corrupción y sus efectos.

Kofi Annan en el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en 2004 afirmaba: *“La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo”*. Bajo la premisa anterior, estamos seguros que esta obra logra ofrecer una visión fresca y novedosa sobre los avances y retos del combate a la corrupción en México, desde una perspectiva objetiva, académica y ciudadana, que intenta identificar áreas de oportunidad y mejora que se traduzcan en verdaderos beneficios sociales para los grupos más afectados a los actos y hechos de corrupción.

Confiamos en que este libro sea del total agrado de los lectores, esperando encuentren en todas y cada una de las colaboraciones un incentivo para ahondar en futuras investigaciones que abonen al mejoramiento del marco legal vigente en materia anticorrupción y ética pública, fortalezcan los mecanismos de participación ciudadana, pero sobre todo que coadyuven en la búsqueda de soluciones eficaces para disminuir este fenómeno global.

Ana María Vargas Vélez

César Arturo Sereno Marín

Elizabeth Vázquez Bernal

PARTE 1

Visiones y Perspectivas sobre el Combate a la Corrupción

1. Información Ambiental, Derecho a la Verdad y Corrupción

Benjamín Revuelta Vaquero¹

Emilia Guillermina Bucio Piñón²

La corrupción no es una catástrofe natural. Es, muy por el contrario, una calamidad que depende de acciones humanas y es, por lo tanto, algo evitable. Eso dependerá del diseño institucional que se adopte y de su aceptación por parte de las élites gobernantes y de los ciudadanos. Malem (2014, p. 178)

Resumen

El presente artículo reflexiona de manera novedosa sobre la vinculación y condicionamiento de tres elementos centrales: la información ambiental, el derecho a la verdad y la corrupción. En la parte inicial se reflexiona sobre el derecho a la información, analizando de manera particular las limitaciones que muestran las fuentes de información ambiental. Posteriormente, se analiza la perspectiva del derecho a la verdad, así como el valor ético y social que representa. Con estos elementos, se revisa el alcance de los conceptos de corrupción y se determina que la falta de información ambiental verdadera, no sólo implica una falta administrativa, sino que en realidad constituye un acto de corrupción por parte de los funcionarios responsables de generar y poner al alcance de la sociedad esa información. Como telón, se sostiene que el derecho a la información requiere una mayor instrumentación, que parte del redimensionamiento de los principios establecidos en el apartado A del Artículo 6º Constitucional.

¹ Licenciado en Derecho, UMSNH. Maestro en Políticas Públicas, ITAM. Doctor en Gobierno y Política por la Universidad de Essex, Inglaterra. Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UMSNH. Miembro del SNI. Ha publicado una diversidad de artículos, capítulos de libro y libros en temas de derecho ambiental, derecho a la información y políticas públicas. Producción disponible en: <http://www.doctorvaquero.com.mx>.

² Abogada y Maestra en Derecho Administrativo por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Doctora en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Defensora de Derechos Humanos desde el 2008. Directora de Transparencia y Acceso a la Información del Gobierno de Morelia, Michoacán a la fecha.

Palabras clave: Derecho a la Información, Información Ambiental, Derecho a la Verdad, Corrupción.

Introducción

La información pública y el acceso a datos generados, obtenidos y resguardados por los sujetos obligados en México ha enfrentado, desde su incorporación constitucional tardía, una gran resistencia de funcionarios y servidores públicos. Ya sea desde sus ámbitos ejecutivos, legislativos e incluso judiciales en cualquier nivel.

La demanda de información y el acceso a los datos ha ido aumentando conforme a los intereses políticos y propios de la sociedad. Sin embargo, a pesar de que se ha realizado un enorme esfuerzo por cumplir las obligaciones comunes y específicas de transparencia, aún permea la escasez de información, la desactualización, la falta de claridad y el poca utilidad de las plataformas digitales en materias relevantes como lo es la ambiental.

En este trabajo se sostiene que la información que se difunda debe ser verdadera y actual, de tal forma que genere un impacto de transparencia y sensibilización en la sociedad. Ello permite una participación responsable para buscar el equilibrio ambiental.

Aún y cuando el derecho a la información y el derecho a saber, cuentan con atributos diferentes en cuanto a acciones, contenido y el ente que los ejecuta, son complementarios para determinar que los datos oficiales sean difundidos con estricto apego a la verdad, misma que se considera así, cuando los datos cuentan con elementos de veracidad, claridad, actualidad, están completos y en formatos accesibles.

Por ello, se analizan los datos ambientales proporcionados en distintas plataformas y portales oficiales, para mostrar que la información ambientales es insuficiente. De hecho, la falta de información impide el acceso a un conocimiento que permita a cualquier ciudadano participar en la toma de decisiones ambientales, que exija activamente sus derechos e incluso, y que cumpla con sus obligaciones.

Dentro de esta sinergia de derechos, se visualiza la opacidad del sector público y se enaltece el esfuerzo deseable por incluir nuevas formas que conviertan la transparencia en una realidad. Un nuevo paradigma que permita hacer realidad el derecho a la verdad en materia ambiental, pues el no contar con información verdadera y actual, constituye una violación al derecho humano a un medio ambiente sano, recientemente reconocido por la ONU.³

El Derecho a la Información

El derecho a la información consiste, en su concepción más básica, en que una persona pueda buscar y recibir información que se encuentra en poder del Estado. Se visualiza además, como un derecho de vía doble ya que implica la protección de la parte informante, así como la de quien recibe la información, ya sea de manera individual o colectiva (Carpizo, 2001).

Las personas tienen el derecho a conocer cualquier dato público que las diversas áreas, órganos, instituciones, empresas públicas, sindicatos o cualquier otra denominación, como sujetos obligados, generen, obtengan o resguarden en el ejercicio del servicio público o como resultado de la aplicación de recursos públicos. Se trata, entonces, de un derecho que contribuye para que una sociedad sea democrática y transparente.

El derecho a la información tiene su fundamento en los artículos 18⁴ y 19⁵ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU 1948).

El principio universal establece que cualquier ser humano -de la edad que sea, de la nacionalidad que fuera, bajo las condiciones económicas que tuviera, sin importar su lugar de residencia, su preferencia política, sexual, su identidad, religión, nivel de conocimientos, de estudios, su perteneciera a algún grupo, asociación o incluso si tuviera alguna discapacidad-

³ El Consejo de Derechos Humanos de la ONU reconoció el Derecho Humano a un Medio Ambiente sano el 8 de Octubre de 2021.

⁴ Artículo 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

⁵ Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de 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.

tiene el derecho a formular y construir su conciencia en base a su propio pensamiento y definir si desea o no, incluirse dentro de alguna de las religiones, sectas o creencias que existen en el mundo, incluso tiene todo el derecho de crear una propia. Su libertad es tan vasta, que puede incluso manifestar esos pensamientos, conciencia y creencias individuales, para externarlas de manera colectiva, en el ámbito público o en el ámbito privado. Por ello, se establece que los seres humanos cuentan con el derecho a opinar y expresarse de manera libre, sin que tal circunstancia les conlleve ser molestados por ninguna otra persona y mucho menos, por el Estado. El derecho de libre opinión y expresión, también conlleva la facultad de cualquier ser humano, para fundamentar sus opiniones y expresiones, como resultado de la investigación o la recopilación de datos ante las instancias públicas.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho a la información se ha venido confirmando en diversos documentos internacionales. Entre ellos, se puede mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos;⁶ la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y otros. Todos ellos han sido adoptados por México y así, desde la década de 1970, se puede encontrar el derecho a la información impregnado en nuestra Constitución y todos los ordenamientos jurídicos que de ella emanan.

Así, el derecho de conocer, saber e informarse respecto a todo aquello que compete al Estado, en México se encuentra positivizado en el artículo 6º Constitucional. Ahí se establece el derecho humano para buscar, recibir y difundir información.⁷

Después de diversas reformas (López Ayllón 2016) el artículo 6º Constitucional establece que el Estado debe garantizar el acceso a información y datos en su posesión, de manera libre y

⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha dejado establecido en el artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que el derecho a solicitar el acceso a la información bajo control del Estado, realmente se materializa cuando la persona recibe la información que requiere o solicita y el Estado observa su obligación de entregarla, sin que en medio de esto se tenga que establecer un interés directo o legítimo, ni especificar para qué se quiere contar con tales datos, o los motivos que le llevan a solicitarla, ya que aún siendo por afectación personal o solo curiosidad, el principio de máxima divulgación es obligatorio y todas las autoridades deben someterse al mismo

⁷ Consistente con lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 19.1

gratuita, a través de las tecnologías de la información y comunicación, mediante condiciones de competencia efectiva.

En su apartado A, indica tres PRINCIPIOS que son piedra angular para la construcción del presente artículo:

- 1) Que **toda la información en posesión de cualquier autoridad -que en esta materia se denomina sujeto obligado- es pública** y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público debidamente fundamentadas o por ser necesarias para mantener y resguardar la seguridad nacional.
- 2) En el apartado A fracción I se establece el **principio de máxima publicidad** y se señala que **los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.**
- 3) En la fracción V, se señala que todos **los sujetos obligados deben publicar en medios electrónicos la información completa y actualizada del ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.**

Estos temas son relevantes, toda vez que son la piedra angular de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, desglosadas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información vigente.

Los principios correlativos de la información pública establecen que ésta debe ser clara, comprensible y perceptible para cualquier persona, ya que sólo de esta forma la información tendrá la potencialidad de servir como base en la toma de decisiones, así como en el fomento a la participación ciudadana en medidas positivas en la comunidad. Por lo que solo la información veráz, clara, actualizada y oportuna, permite que los ciudadanos tengan mayor injerencia en los asuntos políticos, sociales y de la administración pública, en cualquiera de sus áreas.

Derecho a Saber

Saber es un verbo que el diccionario RAE define como aquel que permite tener noticia o conocimiento de algo o alguien. Tiene diferentes connotaciones como: estar instruido en algo; tener la habilidad o capacidad para hacer algo; estar seguro o convencido de un hecho; ser muy astuto; o un conocimiento derivado de la emoción perceptible por el contexto.

El derecho a saber, en sentido amplio, es precisamente lo que se conoce como el derecho fundamental y humano a la información. Siguiendo a Valadés y Rivas (2001) se puede señalar que el derecho a la información consta de tres aspectos:

- 1) En el primero, se observa claramente el derecho de cualquier persona para atraerse de información; a buscar información. Vemos materializado este primer aspecto a través de los mecanismos de acceso a la información, la estructura de plataformas electrónicas de información pública, que a nivel nacional opera la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y el derecho de petición. El derecho de acceso a la información pública constituye un derecho humano fundamental, reconocido en la mayoría de los sistemas jurídicos comparados y supranacionales, por el cual se permite a toda persona acceder a datos, registros, expedientes y a cualquier tipo de información que se encuentre en poder de autoridades que lleven adelante cometidos públicos (Buteler, 2014).
- 2) El segundo aspecto fundamental es el derecho a informar; el derecho a la libertad de expresión. Bajo esta idea, el sujeto de derechos adquiere un papel de emisor de la comunicación, expresado a través de la libre manifestación de las ideas e incluso a través de una libre asociación para fundar empresas informativas, medios de comunicación, blogs informativos o incluso en la actualidad autonombrarse youtuber, influencer, tiktokker o cualquier variante para nombrar a un creador de contenidos a través de redes sociales con alcance a bastantes seguidores.

3) Un tercer aspecto fundamental del derecho a saber es el hecho de ser informado. Ello incluye en su análisis tres facultades: la primera sobre recibir información objetiva y oportuna; la segunda, respecto a que la información debe versar sobre todos los temas, es decir, que esté completa y; la tercera, que la información sea de carácter universal, es decir, que no exista exclusión alguna.

El derecho a saber -la verdad- sobre los acontecimientos sociales, políticos, culturales, sobre las consecuencias de los desastres naturales, sobre las olas de violencia, el narcotráfico, la corrupción y todo aquello que puede informarse, es lo que en este trabajo se denomina derecho a la verdad.

La verdad

Discutir sobre la verdad resulta un tema de la mayor complejidad. Numerosos estudiosos y filósofos han establecido sus posicionamientos desde la antigüedad. Una revisión sobre las posiciones mas sobresalientes de la verdad nos permiten identificar las principales líneas como el pragmatismo, el coherentismo y el correspondientismo (Revuelta y Bucio 2019).

Este artículo no pretende entrar en la discusión filosófica. Por el contrario, se busca -de manera pragmática- identificar y desentrañar la idea central de verdad a la cual se adhiere este artículo para construir el entramado.

Dentro del sobrevuelo que realiza Xirau (2011) se resalta, en inicio, el planteamiento de René Descartes. Dentro de su regla del criterio de verdad, sostuvo que se debe aceptar como verdad solo aquello que se muestre con total y absoluta evidencia. Se trata de una idea que resulta compatible con el planteamiento de Spinoza (Xirau 2011, p. 231-236) en el sentido de que la verdad se deduce de la conexión de ideas y preferentemente debe estar soportada con datos. Es decir, con lo que él identifica como el método matemático o geométrico.

Huerta (2018) propone identificar tres tipos de verdad:

- 1) La Verdad Subjetiva. Resulta una adecuación entre lo que el sujeto piensa y lo que el sujeto hace. La incongruencia de esta adecuación es la mentira.
- 2) La Verdad Objetiva. Es una adecuación entre lo que se predica y lo que es. Su incongruencia es la falsedad.
- 3) La Verdad Ontológica. Considera una adecuación entre lo que es y lo que debe ser. La incongruencia de esta adecuación es el fraude.

Esta caracterización de la verdad resulta no solo bastante digerible, sino que ofrece utilidad para la construcción del argumento central de este artículo, como se habrá de exponer más adelante.

Por el momento, es oportuno cerrar este apartado enfatizando que la verdad -desde una perspectiva ética- ofrece también un paradigma interesante. Si se coincide con Velasco (2014) en el sentido de que la verdad tiene un valor ético y social, entonces se debe admitir que la verdad es algo “bueno”.

Derecho a la verdad

El término derecho a la verdad, ha sido acuñado por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en México (SCJN). Derivado de los hechos de Aguas Blancas en el año de 1995, los ministros de la Corte establecieron una serie de principios, varios de los cuales son relevantes para el tema que ocupa este artículo. Por ejemplo: en la conceptualización de la palabra “averiguar” la SCJN adoptó el término de la Real Academia de la Lengua Española donde su primera acepción significa: “Inquirir la verdad hasta descubrirla”.

Ante ello, señalaron:

Infelizmente, existe la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar ‘la cultura del engaño, la maquinación y la ocultación’. En efecto,

graves acontecimientos han ocurrido en el país, de enorme importancia y trascendencia en esas decenas, que en vez de ser afrontados con reconocimiento y deseos de superación, se han pretendido esconder, a pesar del alto costo social que tienen el engaño y el ocultamiento. Parecería que no nos atrevemos a enfrentar la verdad. Pretendemos, aparentemente, no perder la confianza nacional e internacional, no a través de reconocer sencillamente nuestras fallas y equivocaciones, sino ocultando las equivocaciones. Es bien sabido que para sostener una mentira hay que seguir mintiendo, y en forma sumamente compleja (SCJN 2007, p. 15 – 16).⁸

Los ministros argumentaron que la falta de verdad impidió el esclarecimiento de un hecho que violó derechos fundamentales y del cual no se encontró manera de que el estado pudiera garantizar su acceso, debido a la “cultura del engaño” propiciada por quienes ejercían el poder público y para protección de ellos mismos. En este sentido, se considera a la verdad como uno de los aspectos primordiales del estado democrático.⁹

Si bien el derecho a la verdad se originó en una dimensión de materia penal, lo cierto es que sus principios y el propio horizonte sembrado por la SCJN permite su aplicación de manera particular en la materia ambiental, que constituye el epicentro del presente artículo. Revuelta y Bucio (2019) sostienen que los principios sobre el derecho a la verdad, establecidos por la SCJN se pueden extrapolar a la materia ambiental, con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, considerando la íntima conexión del derecho a la verdad, con el derecho a la información y la información ambiental como elemento sustantivo del derecho humano a un medio ambiente sano.

Información ambiental

⁸ Basado en este y otros casos, la propia Suprema Corte ha argumentado que: “Entregar [...] información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, es característica de los regímenes dictatoriales.” (SCJN, 2006)

⁹ Un estudio reciente sobre el derecho a la verdad lo encontramos en la obra “Derecho a la Verdad en México, alcances y limitaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos” (19 A, y otros, 2018)

Los temas del derecho a la información y derecho a la verdad son muy relevantes para una sociedad democrática. Incluso, se puede argumentar que la información específica en determinadas áreas como salud, seguridad, medio ambiente u otras es aún mucho mas relevante, por los impactos que se pueden generar o preveer.¹⁰

En materia de medio ambiente, que constituye el enfoque del presente artículo, la información ambiental adquiere una importancia notable. En el Acuerdo de Escazú, del que México forma parte,¹¹ se establece en su artículo primero, inciso c) que la información ambiental es: "...toda la información, escrita, visual, sonora electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que este relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales." (ONU & CEPAL 2018, p. 14).

Es preciso resaltar que la información ambiental es uno de los elementos centrales en la concepción del Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano (DHMAS). El DHMAS viene cobrando una gran relevancia en el planeta en los últimos años. Del 2017 al 2022, tanto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), como en el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) se han establecido una serie de pronunciamientos que refuerzan el valor de la naturaleza por sí misma -como elemento fundamental para la vida y la estabilidad humana-. Asimismo, se ha establecido la importancia del derecho al medio ambiente sano como un derecho válido en sí mismo y en estrecha conexión con otros derechos humanos (Revuelta 2021). Estos principios han sido adecuadamente adoptados en México, por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2018).

Cada día se generan nuevos y sorprendentes estudios que muestran los impactos que se están ocasionando al medio ambiente. Problemas como el calentamiento global (Klein, 2014; Nordhaus, 2013), la escasez de agua, la contaminación de suelos, aguas y aire, la deforestación

¹⁰ Además, cabe señalar que el proceso de obtención de datos en materia ambiental requiere la aplicación de métodos científicos y las ciencias exactas, lo cual evita en buena medida la especulación de resultados.

¹¹ Ratificado por el Senado el 5 de noviembre de 2020 y en vigor para todos los países miembros el 21 de abril de 2021, día internacional de la Madre Tierra.

creciente y otros que está sufriendo el planeta nos muestran la creciente importancia de tomar acciones mas profundas, pero también la necesidad de tener mayor acceso a información ambiental en todos los niveles.

Así, la información ambiental es un insumo fundamental para que las personas tomen conciencia, socialicen la magnitud de los problemas, promuevan la participación ciudadana y adopten medidas inteligentes para la protección del entorno. La máxima “piensa global, actúa local” es un planteamiento extraordinario que debe nutrirse con información ambiental veráz, clara, oportuna y completa. Información que debe ser generada -en el contexto mexicano- en los tres órdenes de gobierno, en donde el ámbito municipal y el estatal deben tener una mayor responsabilidad -y desde luego mayores resultados- de la que actualmente tienen.

Si la información ambiental que los sujetos obligados difunden fuese actualizada periódicamente para considerarla oportuna; si tuviera calidad y pertinencia; si estuviera completa tanto en su obtención y presentación; si se presentara de manera clara, sencilla y entendible, se consideraría que cumple con los principios de transparencia y accesibilidad que se requieren. Todo ello le otorgaría al Estado la legitimación necesaria para acompañar la toma de decisiones responsable y la credibilidad que requiere para hacer participativas sus agendas gubernamentales, transformando la relación gobierno – sociedad.

Una situación de esta naturaleza fortalece la democracia participativa, así como los esfuerzos protección ambiental, mitigación y adaptación ante el cambio climático. Lamentablemente, la información ambiental en el México de hoy es escasa, incompleta, y está desactualizada. La revisión del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales BADERSNIARN¹², realizada por Bucio (2022, pp.95-101) nos muestra que los datos presentados, cuentan con una impresionante antigüedad, dejando completamente de lado la premisa de la actualización de datos.¹³

¹² Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020): Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, México, [en línea], disponible en: http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/approot/dgeia_mce/html/mce_index.html.

¹³ Los reportes de blanqueamiento de coral en los arrecifes muestra como última actualización el año 2006. El volumen de almacenamiento de 7 lagos principales en el Pañis es con base en estimaciones realizadas hace 17 años, y así sucede con muchos otros datos.

En el análisis de la información que presenta el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales SNIA¹⁴, Bucio (2022, pp.113-118) sostiene que visualmente el SNIA es más accesible, pues las gráficas empleadas permiten entender con mayor claridad la estadística arrojada en BADESNIARN. Sin embargo, ello no implica mejoría en la calidad, actualidad o pertinencia, convirtiéndose en un desarrollo básico de indicadores ambientales que no permiten focalizar datos específicos, ni ahondar en mayores referencias geográfica. Sólo son 120 indicadores divididos en 8 temas ambientales con datos desactualizados e intrascendentes.

En relación a la información que publica el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)¹⁵ en su página oficial, se observa información sobre precipitación pluvial por entidad federativa, superficie nacional de depósitos de agua por tipo, agua almacenada en presas por región y distrito de riego, con una actualización al año 2014, es decir, 8 años de antigüedad. Lo mismo sucede con la información sobre los usos del suelo.¹⁶

En el ámbito estatal de Michoacán, se establece como una de las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente en Michoacán, el establecer y promover el sistema de información ambiental. Sin embargo la página web oficial no reporta ninguna información ni de esta, ni de otras obligaciones similares.

En el mismo ámbito estatal, la Comisión Forestal del Estado de Michoacán COFOM¹⁷ en su página oficial no tiene una plataforma o base de datos que permita acceder a información ambiental relevante. Lo mismo sucede con el tercer sujeto obligado del Estado de Michoacán que es la Procuraduría de Protección al Ambiente PROAM.¹⁸ Lo único que ocasionalmente dan a conocer son acciones como hechos aislados en algunos boletines que se publican. Pero esas

¹⁴ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020): Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, México, [en línea], disponible en: <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/indicadores21/index.html>

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) – Tema: Geografía y Medio Ambiente [en línea], disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas>.

¹⁶ La información mas actualizada es del 2018.

¹⁷ Comisión Forestal del Estado de Michoacán [en línea] disponible en: <https://cofom.michoacan.gob.mx>

¹⁸ Procuraduría de Protección al Ambiente [en línea], disponible en: <https://proam.michoacan.gob.mx>

publicaciones están muy lejos de ser consideradas información sistemática, veraz, clara, actualizada y oportuna de las acciones relativas al cumplimiento de sus obligaciones.

Derivado de lo anterior puede decirse con certeza que la información ambiental actual, tanto en la dimensión federal, así como la estatal actual violenta los tres principios contenidos en el apartado A del artículo 6º Constitucional.

La verdad ambiental es un ingrediente fundamental para ejecutar a plenitud el derecho humano a un medio ambiente sano. Sin embargo al no contar con información suficiente, confiable y actualizada no solamente se está vulnerando el derecho a la verdad -bajo los propios parámetros establecidos por la SCJN- sino que se está generando corrupción, de acuerdo a la construcción que se ofrece enseguida.

La corrupción

Formular un concepto de corrupción no es una tarea sencilla. Como toda definición depende del punto de vista del cual se parte y de los objetivos que se persiguen. Esta sección tiene como objetivo identificar varios conceptos relevantes de la idea de corrupción para determinar si ésta se puede vincular con el incumplimiento al derecho de acceso a la información y al derecho a la verdad.

El diccionario de la Real Academia Española señala que corrupción es: “acción y efecto de corromper o corromperse.” También refiere corrupción como el “deterioro de valores, usos y costumbres.” En una acepción más específica dice: “En las organizaciones, especialmente las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores” (RAE, 2022).

De manera particular se dice que la corrupción política se refiere a los actos deshonestos o delictivos cometidos por funcionarios y autoridades públicas que abusan de su poder e influyen a realizar un mal uso intencional de los recursos financieros y humanos a los que tienen acceso,

anticipando sus intereses personales o los de sus allegados para conseguir una ventaja ilegítima generalmente de forma secreta y privada (Ramírez y Ramírez ,1997).

Según Hernández Gómez (2018, p. 112), la corrupción se define como «toda violación o acto desviado, de cualquier naturaleza, con fines económicos o no, ocasionada por la acción u omisión de los deberes institucionales, de quien debía procurar la realización de los fines de la administración pública y que en su lugar los impide, retarda o dificulta».

Sayed y Bruce (1998) rescatan el sentido lego del término corrupción al aplicarlo a la política y dicen que la corrupción implica mal uso o abuso de poder público para beneficio personal privado, ajeno al bien común.

Por su parte, Malem (2014) admite la complejidad de establecer un concepto de corrupción. Sin embargo, identifica 5 principios fundamentales: 1) Existe corrupción si la intención de los corruptos es obtener un beneficio irregular (económico, político, social o sexual), no permitido por las instituciones en las cuales se participa o se presta servicio. 2) Cuando la pretensión de conseguir alguna ventaja en la corrupción se manifiesta a través de la violación de un deber institucional por parte de los corruptos. 3) Debe haber una relación causal entre la violación del deber que se imputa y la expectativa de obtener un beneficio irregular. 4) La corrupción se muestra como una deslealtad hacia la regla violada, la institución a la cual se pertenece o en la que se presta servicio. 5) Los actos de corrupción tiendan a ocultarse, esto es, se cometen en secreto, o al menos en un marco de discreción.

Todas estas ideas y conceptos tienen ELEMENTOS COMUNES que vale la pena identificar:

ELEMENTO A) En principio se trata de actos inadecuados, contrarios a los deberes públicos; violaciones o actos desviados, actos deshonestos.

ELEMENTO B) Se abusa del poder que se tiene para hacer esos actos.

ELEMENTO C) Los actos contrarios a los deberes públicos implican hacer un mal uso de los recursos públicos, por lo que se daña a las instituciones, a la democracia y al pueblo.

ELEMENTO D) Quien comete los actos de corrupción anticipa intereses personales a los intereses públicos. Es decir, busca obtener un beneficio, provecho o ventaja.

Como sustento adicional en la visión ambiental es preciso referir que la Quinta Sesión de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada durante el año 2013 en ciudad de Panamá, reconoció que la corrupción tiene un serio impacto en el medio ambiente. Según las Naciones Unidas, el manejo irregular de recursos destinados para los programas de protección ambiental, la venta de permisos y licencias de explotación de recursos naturales y el tráfico de especies de flora y fauna en peligro de extinción, entre otros, son hechos de corrupción ambiental que deben llevar a identificar los principales desafíos de la colectividad (ONU, 2004).

Con lo anterior, resulta claro que la rendición de cuentas y la transparencia son términos opuestos a la corrupción política. En este sentido, Buteler (2014) sostiene que la transparencia es la otra cara de la moneda de la corrupción; es decir, al no existir transparencia se está incumpliendo con los objetivos del Gobierno Abierto y esto encuadra al delito de corrupción. La ecuación se mostraría: $-Transparencia - Rendición de cuentas - Gobierno Abierto = + Corrupción$.

En una construcción similar, Blanco (2016) señala que el concepto de corrupción se estructura bajo la fórmula: $Monopolio + discrecionalidad = - transparencia$. Se trata de un concepto certero, que muestra que a mayor monopolio y discrecionalidad hay menor transparencia y, consecuentemente, mayor posibilidad de corrupción. Incluso, argumenta que los países que tienen leyes de acceso a la información pública tienen un nivel más bajo de corrupción.

La corrupción ha sido definida, por algunos, como un impuesto a la pobreza (MALEM 2014). En la misma lógica, puede ser entendida también como un impuesto a la ignorancia. Es decir, la ecuación sería: $+Pobreza + Ignorancia = + Corrupción$.

Ante ello, es preciso romper la tendencia de México. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (2021) presentado por la organización Transparencia Internacional, el país obtuvo 31 puntos en la escala de 100, donde a más alto puntaje, menor percepción de corrupción. La lógica indica que cuando los ciudadanos tienen un mejor conocimiento sobre lo que sucede en el País, existen menos posibilidades de que se incurra en la corrupción. Así, la clave para -en alguna medida- frenar la corrupción, se encuentra en el fortalecimiento del tejido social-institucional, en donde -en nuestro caso- el derecho a la información ambiental y el derecho a la verdad son piezas clave.

El entramado

Una vez que se han revisado principios sustantivos del derecho a la información, del derecho a saber, del derecho a la verdad, de la información ambiental y de la corrupción, resulta oportuno vincular, elaborar un principio epistémico; es decir, poner las piezas del rompecabezas juntas de manera racional y fundada para construir el entramado correspondiente. Esta construcción se ha elaborado en tres escalones.

Primer Escalón

Recordamos que de conformidad con el apartado A del Artículo 6º Constitucional: 1) TODA la información es PÚBLICA; 2) El principio de MÁXIMA PUBLICIDAD establece que los sujetos obligados (titulares y funcionarios de primer nivel -en nuestro caso de áreas ambientales-) deben DOCUMENTAR TODO ACTO que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones; y 3) Los sujetos obligados DEBEN PUBLICAR EN MEDIOS ELECTRÓNICOS...LOS INDICADORES que permitan rendir cuentas del cumplimiento de los OBJETIVOS. Es decir, cumplir con los principios de la Transparencia Proactiva (Access Info Europe 2010)

Esto es, -para el caso que nos ocupa- la norma suprema en México establece que los titulares y funcionarios de primer nivel deben generar INFORMACIÓN AMBIENTAL DE TODAS Y CADA UNA DE LAS ACCIONES QUE REALIZAN EN EL DÍA A DÍA que tienen relación -

obviamente- con sus facultades. Esta información en realidad debe estar completa y permanentemente actualizada en las plataformas oficiales. Esto quiere decir, que en realidad no habría necesidad de solicitarla mediante el derecho de acceso a la información; sino que DE OFICIO los titulares deben de generarla y ponerla a disposición de la gente en sus medios electrónicos.

El principio básico número 8 del Derecho de Acceso a la Información identificado por Access Info Europe (2010) señala:

Ocho. Las entidades públicas, a iniciativa propia, deben poner a disposición del público información sobre sus funciones y gastos sin que sea necesario realizar una solicitud. Todas las entidades públicas, a iniciativa propia, deben poner a disposición del público un registro de todos los documentos que poseen y deben asegurar el acceso fácil y gratuito a la información sobre sus funciones, responsabilidades, gastos, y aquella información trascendente que les corresponda, sin necesidad de que esta información les sea solicitada. Dicha información debe ser actual, clara, y estar escrita en lenguaje sencillo. Access Info Europe (2010, p.8)

Así, el redimensionamiento de la información de “oficio”, se trata de un tema central en la operación del nuevo paradigma de la información en México.¹⁹

Segundo Escalón

En la revisión de los conceptos y características de la CORRUPCIÓN se identificaron CUATRO ELEMENTOS COMUNES. Estos elementos son válidos y se enmarcan satisfactoriamente en el caso que nos ocupa de la falta de información ambiental y la transgresión del derecho a la verdad. Veamos un ejemplo:

Un Secretario del medio ambiente o cualquier otro titular o funcionario de primer nivel en las áreas ambientales tiene la obligación de tener disponible para la ciudadanía toda la información

¹⁹ Se trata de información que deberá estar generada y resguardada de acuerdo a los principios establecidos en la Ley General de Archivos del 2018.

ambiental relevante que tenga que ver con su dependencia (Apartado A, artículo 6° Constitucional). Dicha información, -como se ha dicho- es fundamental para que la gente tome conciencia de los problemas ambientales y ello motive una participación pública más activa en acciones de defensa medioambientales.

La información debe ser veráz, clara, oportuna y completa. Si el funcionario responsable no genera esa información y la pone a la disposición de la ciudadanía -mediante plataformas electrónicas de libre acceso- está realizando actos inadecuados, actos contrarios a los deberes públicos (ELEMENTO A).

Los titulares de las áreas ambientales tienen el poder y la capacidad legal para subir la información ambiental a plataformas de libre acceso o para no hacerlo, de tal suerte que se actualiza también el ELEMENTO B.

Si los titulares de las áreas ambientales no suben la información o cuando se les solicite no la entregan de manera veráz, clara, oportuna y completa están haciendo mal uso de los recursos públicos y con ello afectando a las instituciones, a la democracia y al pueblo (ELEMENTO 3). En este sentido, Malem (2014, p.171) sostiene: “La corrupción de los políticos es muy nociva para una democracia, ya que constituye una muestra inequívoca de su deslealtad hacia el sistema democrático.”

No generar la información ambiental de su dependencia, tenerla incompleta o desactualizada, implica que el funcionario o titular quiere esconder la información para no someter su desempeño al escrutinio público. Quiere vivir en la ignominia; en la discrecionalidad. Ello, para evitar que personas u organizaciones pongan en entredicho su eficiencia en el desempeño de sus funciones y pueda ser separado del cargo. En este contexto, el titular o funcionario sólo busca su interés personal en seguir en el cargo, por encima del interés público que representa la información ambiental veráz, clara, oportuna y completa; es decir, el titular o funcionario está buscando obtener el beneficio, provecho o ventaja de continuar en el cargo público (ELEMENTO D).

Todo esto permite sostener, de manera central, que el derecho a la información debe transitar hacia una instrumentación mas profunda, en donde los funcionarios públicos -sujetos obligados- deben generar y difundir en las plataformas electrónicas todos los indicadores vnculados a las acciones sustantivas que día a día realizan en cumplimiento de sus atribuciones, competencias y responsabilidades. No hacerlo así, es un acto de corrupción.

Tercer Escalón

Aplicando los principios de Huerta (2018) señalados arriba, sobre los tipos de verdad y su incongruencia, se puede sostener:

CASO 1. Cuando los titulares o funcionarios públicos hacen declaraciones espectaculares en los medios de comunicación, pero éstas no son congruentes o no están soportadas por información con características de veracidad, claridad, oportunidad y exhaustividad en sus plataformas electrónicas, se está faltando a la VERDAD OBJETIVA (congruencia entre lo que se predica y lo que es). Es decir, se está incurriendo en FALSEDAD.

Caso 2. Cuando la información que suban los titulares o funcionarios públicos a sus plataformas electrónicas sobre algún tema en particular es deficitaria; es decir no se cumplieron las metas establecidas por sí mismos o en algún plan o programa de gobierno, se estará violentando la VERDAD ONTOLÓGICA (congruencia entre lo que es y lo que debe ser). Es decir, se estará cometiendo FRAUDE.

Conclusiones

El derecho a la información fue establecido en México a nivel constitucional desde el año 1977 como un derecho humano. Hoy, a 45 años requiere de un nuevo impulso. De la visualización y operación de un nuevo paradigma que le permita una mayor instrumentación.

Un elemento sustancial de este nuevo paradigma, de esta nueva instrumentación está intimamemte ligado a entender el horizonte de las obligaciones que tienen los funcionarios públicos en materia de generación y difusión de la información. En este sentido, el presente

artículo ha remarcado el alcance que tienen tres de los componentes establecidos en el apartado A del Artículo 6 Constitucional: El principio de que toda información es pública; La aplicación de principio de máxima publicidad, al señalar que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; La obligación de los funcionarios de publicar en medios electrónicos los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

El derecho a saber y la verdad son características que deben soportar los alcances del derecho a la información. En este sentido, se ha reflexionado y justificado la aplicabilidad de los principios utilizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la dimensión ambiental.

El artículo ha sostenido la importancia de la información ambiental para las sociedades modernas y el deterioro en que actualmente se encuentra, lo que afecta a la conciencia social y a la participación pública.

Por otra parte, al revisar los principales conceptos e ideas sobre la corrupción se han identificado cuatro elementos comunes fundamentales que sirven de referente. Con esos elementos en juego, el artículo -de manera novedosa- ha ofrecido un acercamiento de cruce, de generación de un principio epistémico. En este sentido, el artículo ha discutido y sostiene que la falta de generación y difusión de información veráz, clara, oportuna y completa, no sólo violenta el derecho a la verdad, sino que constituye actos de corrupción.

Finalmente, se reitera que una nueva etapa de instrumentación del derecho a la información, tiene que ver específicamente con la obligación -de oficio- (establecida en el apartado A del Artículo 6° Constitucional) de los sujetos obligados, de dar a conocer los indicadores de todas las actividades que desempeñan en el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades.

Referencias

Access Info Europe (2010). El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos, disponible en: <https://www.access->

info.org/wp

content/uploads/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin._principios_bsicos.pdf

- Blanco, María Gabriela (2016). Corrupción verde: los delitos ambientales. Revista Vinculando, <https://vinculando.org/articulos/corrupcion-verde-los-delitos-ambientales.html>
- Buteler, Alfonso (2014). La Transparencia como Política Pública contra la Corrupción: Aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional | Belo Horizonte, año 14, n. 58, p.p. 61-106.
- Bucio, Emilia G, (2020) Los derechos humanos durante la pandemia por Covid-19, CEDH Michoacán, [en línea], disponible en: [https://1library.co/document/yjmxxoky- los-derechos-humanos-durante-la-pandemia-por-covid-19.html](https://1library.co/document/yjmxxoky-los-derechos-humanos-durante-la-pandemia-por-covid-19.html) (consultada en diciembre de 2020)
- Bucio, Emilia, (2022) El derecho a la verdad en materia ambiental. Tesis para la obtención de grado de doctora en derecho, Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Universidad de Guanajuato: México.
- Carpizo, J. & Villanueva, E., (2001). El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México. En Valadés, D., & Gutiérrez, R. (Coords.), Derechos humanos (pp. 71-101), México: UNAM.
- Hernández, G., José R., (2018). La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de inteligencia. Prolegómenos 21 (41): 99-114. ISSN 1909-7727. doi:10.18359/prole.3332.
- Huerta O., Carla, (2018), Lógica Jurídica, México: UNAM–Porrúa, Facultad de Derecho, colección Enciclopedia Jurídica.
- Klein, Naomi (2014) This Changes Everything, Capitalism vs The Climate, Simon & Schuster paperbacks, New York, USA.
- López A., Sergio, (2010) La opacidad de la transparencia. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca: Oaxaca. [en línea] http://iaipoaxaca.org.mx/iaip/descargas/acceso_informacion/biblioteca/TRANSPARENCIA=SERGIO%20LOPEZ%20AYLLON.pdf
- López A., Sergio, (2016) El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera, Hacia El Sistema Nacional De Transparencia, Peschard Jacqueline, (Coord.), México, ISBN: 978-607-02-7550-0, pp. 3 a 32.

- Malem, Seña, Jorfe F., (2014) La Corrupción. Algunas consideraciones conceptuales, Illes Imperis - 16 169, España, <file:///Users/benjaminrevuelta/Downloads/284890-Article%20Text-407390-1-10-20150608.pdf>
- Nordhaus, William (2013) The Climate Casino, Risk, Uncertainty, and Economics for a Warming World, Yale University Press, UK.
- ONU, Asamblea General (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, Aegitas.
- ONU (2004), Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- ONU & CEPAL (2018), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Escazú.
- RAE (2022) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n?m=form>
- Ramírez A., Rafael; & Ramírez V., Rafael, (1997). Bilbao, ed. Breve Diccionario de la Política. Mensajero. p. 69-70.
- Revuelta V., Benjamín & Bucio, Emilia (2019). La sinergia del gobierno abierto y la información ambiental, en Revuelta Vaquero, Benjamín Coord. Derecho, Medio Ambiente y Cambio Climático, México, Vlex, pp. 169-193.
- Revuelta V., Benjamín (2021). La Evolución del Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano, en Medina García Aldo Rafael, Irina Graciela Cervantes Bravo y Pamela Lili Fernández Reyes, El Estado Constitucional a Debate, Tiront Lo Blanch, México.
- Sayed, T. & Bruce, D. (1998). Police Corruption: Toward a Working Definition. African Security Review, 7(2).
- SCJN (2006) Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno para investigar hechos que pudieran ser violatorios de las garantías individuales de la ciudadana Lydia Cacho Riveiro, México, [en línea], disponible en: http://207.249.17.176/PLENO/ver_taquigraficas/PL060418.pdf

- SCJN (2007) Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente relativo a la solicitud de ejercicio de facultad de investigación 1/2007, presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de los hechos acaecidos en el Estado de Oaxaca., México: Diario Oficial de la Federación, [en línea], disponible en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Resoluciones/15102007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Resoluciones/15102007(1).pdf)
- SCJN (2018) Ejecutoria del Amparo en revisión 307/2016, México, Primera Sala de la SCJN.
- Transparency International (2021) Índice de percepción de la corrupción. www.transparency.org/cpi [En línea]. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1--Uki6Ip4nhO2KT0skLetrO-AYQSXKJI/view>
- Valadés & Rivas (Coords.), (2001), El derecho a la información, propuestas de algunos elementos para su regulación en México, t.III: Derechos humanos, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México, UNAM, [en línea], disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/1.pdf> (consultada el 12 de agosto de 2019).
- Velasco E., María (2014), Ética, Santander, Universidad de Pamplona, [en línea] disponible en: http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portalIG/home_109/recursos/octubre2014/administraciondeempresas/semestre5/11092015/eticaadmin.pdf (consultada el 12 de septiembre de 2019).
- Xirau, Ramón, (2011), Introducción a la historia de la filosofía, 13 ed., México, UNAM.

Semblanzas

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO es Licenciado en Derecho, UMSNH. Maestro en Políticas Públicas, ITAM. Doctor en Gobierno y Política por la Universidad de Essex, Inglaterra. Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UMSNH. Miembro del SNI. Ha publicado una diversidad de artículos, capítulos de libro y libros en temas de derecho ambiental, derecho a la información y políticas públicas. Producción disponible en: <http://www.doctorvaquero.com.mx>.

EMILIA GUILLERMINA BUCIO PIÑÓN es Abogada y Maestra en Derecho Administrativo por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Doctora en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Defensora de Derechos Humanos desde el 2008. Directora de Transparencia y Acceso a la Información del Gobierno de Morelia, Michoacán a la fecha.

2. Corrupción, un obstáculo para el acceso a los derechos humanos de los grupos vulnerables

Marcela Leticia López Serna¹

Rubén Díaz López²

Resumen

Los derechos humanos son una entidad abstracta, difícil de materializar en los términos de la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que les han sido categorizadas como propias, pues pese a creerse en la teoría, que el simple hecho de nacer dentro de la especie humana, ya nos despliega como inherentes, una cartilla amplia de prerrogativas humanas que harán que la vida pueda ser vivida con dignidad, la realidad es que, por la soberanía de que gozan los Estados, a lo interno y a lo externo, les permite determinar de manera autónoma, cuáles serán los atributos que reconocerán y podrán ser exigibles en su territorio; el problema se incrementa de manera preponderante, cuando el fenómeno de la corrupción transita en la senda de su ejercicio, dado que el oficio de los derechos humanos, independientemente del tipo de que se trate, dependerá en gran medida de la debida actuación del poder público, ya sea para establecer las condiciones idóneas para la práctica de los derechos civiles y políticos, o bien, para abastecer con suficiencia, los recursos indispensables para el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La polarización política que se ha hecho del planeta en países de primero, segundo o tercer mundo, refiere particularmente a las condiciones económicas imperantes en tales destinos, no obstante, la correlación que existe con el fenómeno de la corrupción, de manera exacerbada, en los países tercermundista, evidencia la posible relación entre dicho fenómeno y la dificultad para acceder a estas prerrogativas humanas. Es imperante señalar que dichas afectaciones no son padecidas en la misma medida por parte de todos los ciudadanos, se encuentra una particular correlación entre la existencia de cualquiera de las

¹ Lic. en derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, doctora en Derecho por la Universidad de Guanajuato.

² Lic. en derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Maestro en Estudios Humanísticos por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Doctor en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

características de vulnerabilidad en los sujetos y el encadenamiento de otras afectaciones a sus derechos, virtud a la corrupción, lo que se explica por la interdependencia y la indivisibilidad de los mismos.

Palabras clave: Corrupción, derechos humanos, derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, derechos ambientales.

I. Introducción

Aunque la reforma constitucional celebrada en nuestro país, en 2011, estableció la universalidad, interdependencia y progresividad de los derechos humanos, como un mandato constitucional, es decir, como un deber ser, la realidad es que dichas prerrogativas, siguen siendo de difícil acceso para un gran número de personas, los sinuosos caminos administrativos o procesales, por los que, con suerte se debe transitar, para acceder a ellos, convierten a menudo, en catálogos de buenas intenciones, los que deberían ser derechos efectivos.

La corrupción, como práctica cotidiana y común, en las administraciones públicas, a través de la cual se abusa del poder en beneficio personal o de terceras personas, repercute por antonomasia en perjuicio de la población general, por la utilización que suele hacerse del poder para sostenerse en los puestos de mando y consecuentemente disfrutar de sus prestaciones, o bien, por el desvío que se hace de los recursos públicos que deberían ser empleados en proporcionar a los ciudadanos, servicios públicos e infraestructura de calidad, para beneficio de sí o de los allegados a los servidores públicos.

Si bien, todos los derechos se ven menoscabados con estas acciones, la afectación ocurre de manera distinta, en algunos casos, como lo que refiere a los civiles y políticos, en que suele ser compleja la identificación estadística del alcance de tales perjuicios; por lo contrario, en el caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se hace más latente el efecto, pues el alcance de ellos, depende de la suficiencia presupuestal de que el Estado disponga.

No es óbice para lo anterior, el reconocer que el abuso del poder puede mermar también el cumplimiento cabal de los derechos civiles y políticos; los vastísimos casos de regímenes totalitarios latinoamericanos han dado cuenta de esto.

Otra variable que se añade a ese fenómeno, es la participación activa de la ciudadanía en la perpetuación de las conductas de referencia, cultivándolas por los beneficios que les alcanzan, o bien, siendo permisivos ante su ocurrencia por la apatía de considerarlas incombustibles.

Aunque la agenda anticorrupción es joven y ha desarrollado importantes esfuerzos punitivistas para atajar el fenómeno de la corrupción, es menester comenzar conjuntamente el análisis, también desde la perspectiva de interferencia que acarrea al cumplimiento de los derechos humanos.

II. Los derechos humanos, sus características esenciales y los requisitos para su materialización.

Contrario a la idea de que los derechos humanos son inherentes a la persona humana por el simple hecho de serlo, la realidad es que no se les concibió en tales términos sino solo hasta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (González, N. 1998), en medio de la Revolución Francesa, conflicto bélico que al haberse gestado en los incesantes abusos de la monarquía, precisaba para la población, la certeza de saber que el gobierno debía tener límites impuestos que garantizaran a las personas libertades esenciales para vivir, de manera plena, la vida.

Esto pone en tela de juicio la idea de la universalidad, pues la misma no podría entenderse de manera temporal, solo a partir de la Revolución Francesa, sino, que debería haber sido siempre, ello derivado de que el único condicionante que se le supone, es el de ser humano, para ser poseedor de los derechos.

Si bien, el llamarle a estas potestades de las personas, como derechos humanos, tiene una data relativamente reciente, en la historia de la humanidad, es cierto que la discusión en torno al trato con dignidad, para los individuos, se desarrolló en distintos escenarios, de manera anticipada, al menos en cuanto a los conceptos base, sin los cuales no se habría podido derivar en el que utilizamos en este momento, como lo fue por ejemplo el concepto

de derecho subjetivo desarrollado por la Escuela Racionalista del Derecho Natural, allá por el siglo XVII, cuyo fundador fue Hugo Grocio (Rodríguez Moreno, A, 2015).

De hecho, muchas discusiones se suscitaron respecto a la definición de lo que la persona es, al efecto de contar con la dignidad pretendida y los consecuentes beneficios; en la época del imperio Romano (Lázaro Guillamón, C., 2019) se estableció una segmentación que enaltecía el carácter de ciudadano, dotando de un tratamiento diferenciado, de preferencia, para quienes contaban con tal embestidura, respecto de quienes eran extranjeros y de aquellos que aun habitando en la ciudad, no eran considerados así. Hay que recordar que en gran medida, el derecho que ha llegado hasta nuestros días, deviene precisamente de esos orígenes, lo que ayuda a comprender la simiente discriminatoria que hasta ahora aqueja a nuestras comunidades.

Durante la edad media, también fue un tópico de debate respecto de los habitantes originarios del territorio americano, a propósito de la colonia (Castillo Urbano, F., 1992); como pionero en la materia, Francisco de Vitoria cuestionó la legitimidad de los títulos otorgados por el papado, a través de la bula Alejandrina, que favorecían a las monarquías europeas para la colonización de las tierras americanas y de sus indios, como beneficio por su evangelización. Sin embargo, aun para este momento, no se hablaba de la existencia de los derechos humanos, pues de hecho, las diversas concepciones teológicas, ponían en tela de juicio la humanidad de los indios, precisamente por su ausencia en la profesión de la fe cristiana.³

Para facilitar el estudio de los derechos humanos, se les ha categorizado en generaciones, las que tienen ciertos elementos de afinidad entre los derechos que se engloban en las distintas generaciones, si bien, no existe uniformidad en los criterios de clasificación y de hecho, existen diversas teorías con más o menos generaciones de derechos, para efectos de este estudio, tomaremos como base aquella que dispone solo tres generaciones de derechos (Pérez Luño, A., 2013), las que coinciden en su categorización, con los elementos del apotegma francés "*liberté, égalité et fraternité*" a saber:

³ Hay que recordar que la propia Biblia en el libro del Génesis, 1, 26-27, establece que la dignidad de los hombres se basa precisamente en su semejanza con Dios, la que es exclusivamente de los hombres, las mujeres por su parte, son hechas de una costilla del hombre, no directamente por Dios y no a su imagen y semejanza.

1. Los derechos Civiles y Políticos,
2. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y
3. Los derechos de Solidaridad.

Es menester advertir al lector, que esta clasificación es acogida especialmente para efectos dogmáticos de este estudio, no obstante que tanto esta, como las demás clasificaciones en generaciones adolecen de algunas dificultades lógicas, basadas principalmente en que todas ellas parten de la idea de universalidad, suponiendo que el progreso social y en materia de derechos, ha ocurrido de manera uniforme para toda la humanidad, cuando esa ha sido solo, la más grande falacia que la modernidad y su idea de Estado, nos han legado.

II.I. Los derechos Civiles y Políticos.

Este grupo aglutina los primeros derechos en ser reconocidos, aquellos que precisamente fueron incluidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y guardan en común, el que privilegian las libertades de los ciudadanos, a través de la limitación en la intervención del Estado, de quien se exige, además del respeto en las actuaciones de los ciudadanos, también el generar las condiciones para que el libre ejercicio de la voluntad de las personas pueda manifestarse en la realidad, a través de la materialización de sus derechos.

Son prerrogativas individuales por antonomasia, que reconocen como individuo al sujeto, haciéndolo acreedor de sus propios derechos, los que en la medida de que le son propios por su simple dignidad humana, no dependen del beneplácito de un factor externo y por lo contrario, deben ser respetados por un sujeto pasivo universal, constituido por todos los demás ciudadanos y por supuesto, por el propio Estado, pero además, pueden ser reclamados, para su restitución, a la autoridad, cuando sean vulnerados.

Por su parte los derechos civiles hacen referencia a aquellos que la persona tiene con relación al resto de los ciudadanos, tales como el derecho a la propiedad privada o los referentes a la familia. Son derechos que requieren de una individualización, precisamente para determinar a quién le son propios, tanto en lo que hace al derecho, como a la

obligación; privilegian de manera especial la libertad de la volición, a lo que se denomina “autonomía de la voluntad” que refiere precisamente al autogobierno de las personas como individuos y a que el Estado deberá mantenerse al margen, respetando el libre albedrío de los pobladores.

Por tanto, para su instrumentación, es menester, en primera instancia, que el Estado asegure las condiciones de certeza jurídica para que las decisiones de los individuos puedan ejecutarse en un entorno de libertad, igualdad y certeza, a la vez que se mantiene al margen para que la voluntad no se vea coartada, dispone de todos los procedimientos e instancias para acceder a la justicia, cuando así se requiera.

El individualismo es un valor privilegiado en estos derechos, pues cada cual podrá contratar los bienes o servicios que desee y a los que por supuesto, le permita su bolsillo acceder, en un contexto de plena libertad; desde esta perspectiva, los postulados esenciales del capitalismo (la ley de la oferta y la demanda que solo de manera excepcional se ve mermada por la regulación económica que puede ejercer el Estado bajo los presupuestos legales) se sostienen precisamente en estas condiciones.

Por todo lo anterior es que este conjunto de beneficios, son relacionados directamente con la libertad en tanto que regularán las relaciones entre individuos, llevadas desde sí y para sí, con la posibilidad de elegirse las reglas para su funcionamiento entre los propios ciudadanos.

II.II Los derechos Económicos, Sociales y Culturales

Una vez que los satisfactores primigenios, que han quedado enunciados en el apartado anterior, han quedado relativamente satisfechos, la percepción de desigualdad reinante entre los ciudadanos se hace notoria, pues, dado que, en el entorno de igualdad, los recursos que tendrá disponible cada individuo serán distintos, también serán diversas las posibilidades que tendrán para acceder a bienes y servicios, cuando estos sean adquiridos por sí mismos. Cuando esas diferencias se perciben en satisfactores esenciales, de los que depende la vida o la calidad de estas, le son exigidas al Estado la satisfacción de tales necesidades de manera universal, quien debe buscar proporcionarlas de manera adecuada a través de sus propios medios o de interpósita persona.

A diferencia de los derechos civiles y políticos, en este caso se extrapola la función del Estado, pues para poder cumplimentarse la existencia de los derechos que ahora se describen, es indispensable una participación plena, constante y comprometida por parte de la función pública, pues la factibilidad de la existencia de condiciones de igualdad entre los individuos dependerá precisamente de que el Estado logre disponer los medios para que se pueda acceder a los bienes y servicios a través de los cuales la población podrá disfrutar del entorno de dignidad que preservan estos derechos.

Tal como su nomenclatura lo anuncia, estos derechos requieren del beneficio de la economía de la sociedad, lo que deberá ayudar a privilegiar condiciones económicas adecuadas que permitan una vida digna y libre, para que el contexto de *bonhomía* sea homogéneo para todos los habitantes del Estado, eliminando la idea del elitismo del bienestar, bajo el cual, solo quien tiene para pagar los bienes y servicios, puede acceder a ellos, lo que deriva en la segmentación perpetua de la sociedad en estratos económicos inamovibles.

Sin embargo, este grupo de prerrogativas tiene problemas intrínsecos en tanto a su alcance de cumplimiento, pues está supeditado a la disposición presupuestal con que el Estado cuente, lo que afectará de manera directa, no solo a la cantidad o nivel de alcance, sino también a la calidad de las prestaciones.

En el caso mexicano, fue en la constitución de 1917, considerada como primera social a nivel mundial, en la que primero se incluyeron estas posibilidades con cargo al Estado, la democratización de la educación, la salud o la vivienda y las posteriores prestaciones, ha buscado que toda la población tenga satisfechas al menos sus necesidades básicas, a través de la prestación de dichos servicios de manera pública.

Los derechos sociales y en particular los culturales conciben la existencia de unos derechos que de poseerse de manera primigenia, pueden permitir al individuo ampliar su panorama de potencialidades, generando la expectativa de mejores condiciones de vida; a esos derechos se les concibe en tal virtud, como derechos llave

Este grupo de derechos se identifica con el principio de igualdad, pues, erradican en cierta medida, la necesidad de supervivencia de los individuos al permitirles contar con elementos a los que difícilmente podrían acceder a través de su contratación con el sector privado, derivado de los altos costos que representan.

Para asegurar que efectivamente el Estado cumpla desde su administración con estas expectativas de administrar adecuadamente los recursos, se ha establecido la obligación de hacerlo con transparencia, eficacia, eficiencia, economía y honradez a través de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en las que además, se han establecido los procesos administrativos a través de los cuales deberán realizarse los contratos públicos, pretendiendo mediante los candados dispuestos en dichas legislaciones, menguar los riesgos de corrupción que pudieran presentarse en tales procesos.

Por si esto fuera poco, adicionalmente se ha legislado de manera amplia lo que hace a las responsabilidades administrativas, con castigos ejemplares para quienes, desde su encargo público se benefician de los recursos estatales, mediante su desvío. Tales hechos no solo son castigados desde la materia administrativa, sino, también, en muchos casos, son tipificados penalmente.

Por las implicaciones presupuestales que estos derechos tienen, la determinación de su universalidad, frecuentemente es relativa, en tanto que la visión política de los gobiernos en turno suele privilegiar diversos sectores, impulsando unos y rechazando otros. En este mismo sentido, la SCJN ha ratificado en diversas jurisprudencias lamentables, que se puede incluso retroceder en derechos ya ganados, algo que sería impensable, la regresividad, se sostiene por ejemplo en el siguiente criterio:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. LA
CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA REGRESIVA EN LA MATERIA
DEPENDIENDO DE QUE SUPERA UN TEST DE PROPORCIONALIDAD.

El deber de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado está obligado a no dar marcha atrás, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de esos derechos. Sin embargo, ese deber tampoco es absoluto, por tanto, cuando una medida resulte regresiva en el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, corresponde al Estado justificar con información suficiente y argumentos pertinentes la necesidad de esa medida. En ese

sentido, la constitucionalidad de una medida regresiva en materia de los derechos aludidos depende de que supere un test de proporcionalidad, lo que significa que debe perseguir un fin constitucionalmente válido, además de ser idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

II.III Los derechos de solidaridad

El tercer y último apartado en que se han incluido los derechos más recientes es denominado como derechos de solidaridad, lo que atiende a la puesta en perspectiva, que se ha tenido que hacer respecto a la globalización de sabernos parte del todo; individuos en interrelación perpetua con el resto de nuestros congéneres.

Hacia los años setenta del siglo pasado, recientemente la humanidad se percató de que los recursos naturales no eran infinitos y que la escasez de éstos, nos afectaría a todos por igual, nos dimos cuenta también, que las acciones que cada uno realiza, repercuten universalmente, entonces surgió el derecho ambiental que rompe con la visión individualista que le es propia a los derechos civiles y políticos, pues, estos derechos no pueden ser pensados solo en lo particular, por lo contrario, deben ser concebidos en colectivo.

Precisamente los derechos de este grupo son ideados desde la colectividad, por lo que el interés en torno al cumplimiento del derecho es inmanente a cualquiera, pues se sabe que la violación de estas potestades de un modo u otro, repercutirá en el perjuicio de la totalidad de los individuos.

Los derechos de este grupo pueden ser en específico derechos gremiales de una pequeña colectividad o bien, ser universales a todos los seres humanos o incluso, desde algunas perspectivas filosóficas, podrán alcanzar al medio ambiente o ser inter especies. Al respecto, los estudios latinoamericanos (De Sousa Santos, B., 2009) han contribuido a esta percepción holística que nos hace parte del todo y por tanto corresponsables no solo de nosotros, nuestras relaciones jurídicas con los congéneres, sino también de aquello que adicionalmente repare efectos en el todo.

Una característica que les es propia es la insuficiencia normativa vinculatoria que frecuentemente poseen, pues como ya se advirtió, algunos de estos derechos no pueden concebirse a la luz de lo estricto de la jurisdicción territorial de un Estado, ya que sus

efectos en lo positivo y en lo negativo, pueden repercutir en grandes extensiones territoriales o incluso en el total de la humanidad.

Los derechos de este apartado tienen también una serie de dificultades relacionadas con la determinación del interés jurídico, con el establecimiento de los obligados y con el alcance de la jurisdicción; por lo que hace al interés jurídico y al obligado, en ambos casos es omnisciente, todos los miembros de la comunidad poseen el derecho y pueden reclamarlo, pero a la vez, el deber jurídico de respetarlo, también le corresponde a todos. Por lo que toca a la jurisdicción, los problemas derivados de la soberanía nacional y la casi nula existencia de órganos jurisdiccionales supranacionales, todos son conjuntados cuando de estos derechos se habla, pues nos ha sorprendido temporalmente la exigencia social desde todas las latitudes, sin aun poder resolver por completo la juridicidad que les merece.

Estos derechos son de cuña reciente y sus filas se engrosan de a poco en poco, la cantidad de derechos de este talante, reconocidos por los Estados, depende directamente de la apertura de los países y por supuesto, de sus posibilidades financieras, por lo que la variación en sus catálogos de derechos puede ser inmensa.

Pensar que el catálogo ya está concluido es algo lejano a la realidad, en tanto difusos, seguirán creciendo según seamos conscientes de nuevas necesidades que tengamos para alcanzar la plenitud.

- III. La indisoluble vinculación entre la adecuada función pública y la materialización de los derechos humanos.
- IV. El menoscabo de los derechos humanos en grupos de vulnerabilidad, como resultado de hechos de corrupción

La SCJN ha establecido la existencia de características que les son propias a las personas que las disponen *per se* en blanco de posibles discriminaciones, a tales elementos les ha denominado el Tribunal supremo como “categorías sospechosas” de las que hay que estar alertas en todo momento pues predisponen la posibilidad de padecer abusos. El quinto párrafo del artículo primero constitucional establece de manera enunciativa cuáles son esas categorías: “...origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición

social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana...”

Las categorías sospechosas tienen como problema añadido el que se suelen interseccionar unas con otras exponiendo a los sujetos de manera extralimitada y una en particular es la que de manera más preponderante se correlacionará con el tópico en estudio, la condición social de pobreza, según estudia de manera amplia la filósofa española Adela Cortina (Cortina, A., 2020) la *aporofobia*, como temor o repele a los pobres, genera un tratamiento diferenciado, de discriminación, hacia quienes se ubican en tal condición, lo que ocurre de manera natural por verles diferentes, sin posibilidades materiales, reales, de ser recíprocos en el ejercicio de su rol social, percibiéndolos como un lastre comunitario con que se debe andar.

Ello propicia la impudicia del tratamiento indigno que solemos darles al interior de las relaciones sociales; algo muy desafortunado del caso, radica en que la *aporofobia* incluso se ha normado, consagrándose desde la ley, distingos que se preservan institucionalmente.

La pobreza es un problema que aqueja al mundo, polarizándose de manera determinante en los países del sur, al ser un problema multifactorial, es menester estudiarlo para conocer sus alcances y numeralia y poder ser atendido; en nuestro país es el CONEVAL quien a través de metodologías diversas (CONEVAL, 2015), busca llevar a cabo la evaluación y la medición de la pobreza para hacer un mejor gobierno que abata sus alcances en el país.

La calidad de vida de las personas y por tanto, su nivel social, son analizados en gran medida, considerando los satisfactores con los que día a día se cuenta, los que de manera objetiva reflejan los derechos humanos a los que se tiene acceso.

Los recursos públicos tienen como objetivo primordial, ser utilizados para satisfacer las necesidades de la comunidad, tomando en consideración que nunca son suficientes, el erario público no soporta que adicionalmente se le merme con disposiciones agregadas a las que la lógica social- pública supondría; por ello, la corrupción es un mal que perjudica de manera absoluta y contundente a los derechos humanos.

Aunque por lo extendida e intangible de la corrupción, es difícil tener la certeza numérica de sus alcances, lo que sí se puede medir es percepción que se tiene sobre la corrupción, respecto de lo cual, Transparencia Internacional (Transparencia Internacional., 2022) ha señalado este año, que:

los países que vulneran las libertades civiles obtienen de forma consistente puntuaciones más bajas en el índice. La complacencia en la lucha contra la corrupción da pie a violaciones de derechos humanos de mayor gravedad y socava la democracia, detonando así una espiral viciosa. Conforme se erosionan los derechos y libertades y se debilita la democracia, el autoritarismo avanza, lo cual contribuye a aumentar aún más la corrupción.

La corrupción ocurre tanto por acción como por omisión, siempre que la una o la otra, busquen como objetivo el uso del poder público para un beneficio particular de quien lo ejerce o de terceros respecto de los cuales tenga algún interés.

Anteriormente señalamos que la corrupción afecta de manera diferenciada a los sujetos, y que a los pobres los perjudica mayormente, a continuación se presentan algunas razones de las cuales se puede aducir esta circunstancia, en los diversos tipos de derechos humanos.

a) Civiles y políticos: dado que una de las condicionantes para la celebración de estos derechos, radica en la no intervención por parte del Estado, una intervención excesiva por parte de los funcionarios públicos, como el cobro de conceptos no dispuestos en la leyes de ingresos en el ejercicio de los derechos civiles o de familia limitan para quienes no pueden llevar a cabo tales pagos, el ejercicio del derecho.

Por lo que hace a los derechos políticos, es precisamente durante la época del proceso electoral, que más notoriamente se puede apreciar el mal uso de los recursos públicos, al utilizarse a menudo los programas sociales, a modo clientelar para coartar la libertad en el ejercicio del voto

b) Económicos, Sociales y Culturales

c) De Solidaridad

V. Conclusiones

Cuando se habla de corrupción, es indisoluble aludir al tema de la integridad, así como también es imposible abordar el fenómeno sin correlacionar la utilidad que tiene en quienes para sí o para terceros, abusan del poder, respecto de las consecuencias deleznable que

estos actos tienen en la merma de los derechos humanos; uno de los principales problemas para la actuación ética de los servidores públicos radica precisamente en la desindexación que hacen de sus actuaciones corruptas y las consecuencias que ello depara en la imposibilidad del Estado para prestar de manera adecuada los bienes y servicios que se requieren para una adecuada vida social.

Si bien, quizá se pueden percibir distintos niveles éticos perjudicados con los diversos actos de corrupción, atendiendo a la interconexión de los derechos humanos, la violación de uno solo de ellos, produce en mayor o menor medida, la fractura de los demás beneficios sociales.

VI. Mesografía

Adela Cortina Orts . (2020). Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la democracia (Estado y Sociedad). España: Paidós.

Alonso Rodríguez Moreno. (2015). Origen, evolución y positivización de los derechos humanos. México: CNDH.

Antonio-Enrique Pérez Luño. (2013). Las generaciones de derechos humanos. 30 de junio de 2022, de revista RedesG, Universidad Federal de Santa María de Sitio web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050933.pdf>

Boaventura de Sousa Santos. (2009). Una Epistemología del sur. Argentina: Editorial Siglo XXI Clacso coediciones.

Carmen Lázaro Guillamón. (2019). La noción de ciudadanía romana como herramienta para la reflexión en la construcción de Europa. 1 de julio de 2022, de Universidad Católica de Murcia Sitio web: <https://www.redalyc.org/journal/5647/564759679014/html/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015) La medición multidimensional de la pobreza en México. 25 de junio de 2022, de CONEVAL. Sitio web:

https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLLETO_MEDICION_MULTIDIMENSIONAL.pdf

Eva Grissel Castro Coria y Carolina Rosales Huerta. (2020). El derecho a la información como llave de acceso a nuevas formas de gobierno. 1 de julio de 2022, de Revista Estudios en Derecho a la información, Unam, Sitio web:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/14660#:~:text=El%20derecho%20consagrado%20en%20e l,puerta%20para%20materializar%20otros%20derechos.>

Francisco Castilla Urbano. (1992). El pensamiento de Francisco de Vitoria: filosofía política e indio americano. México: Anthropos, editorial del hombre.

José Enrique Báez Gómez. (2013). Relación entre el índice de control de la corrupción y algunas variables sociales, económicas e institucionales. España: Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Sitio web:

<https://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/download/42911/40741>

Nazario González. (1998). Los derechos humanos en la historia. Barcelona: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Senado de la República. (2015). La corrupción en México. México: Mirada Legislativa, Dirección General de Análisis Legislativo. Sitio web:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2015/ML73.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Transparencia Internacional. (2022). Niveles de corrupción se han estancado en los últimos diez años, en medio de un entorno de abusos a los derechos humanos y deterioro a

la democracia. Berlín. Sitio web: <https://www.transparency.org/es/press/2021-corruption-perceptions-index-press-release> sobre el índice de percepción de corrupción

3. La Rendición de cuentas sobre Acceso a la Justicia para Mujeres: Avances y Retos en la Región Occidente de México

Bárbara Mancera Amezcua¹

Resumen

El acceso a la justicia considera, entre otras características, el establecimiento de mecanismos de gestión necesarios para asegurar entornos judiciales libres de violencia contra las mujeres. La transversalización de la perspectiva de género en la administración de justicia va más allá del contenido de las resoluciones judiciales. Para su efectivo cumplimiento el Comité CEDAW ha establecido, entre otros, los parámetros de justiciabilidad, disponibilidad, buena calidad y rendición de cuentas de los sistemas de justicia. A partir de la rendición de cuentas de la implementación de los parámetros de justicia se presentan los primeros resultados sobre el avances y retos en el acceso a la justicia de las mujeres en la región occidente que contempla Colima, Jalisco y Michoacán.

Palabras claves: Acceso a la justicia, rendición de cuentas, derechos humanos, mujeres.

Introducción

El acceso de las mujeres ha sido abordado considerando principalmente los trayectos jurisdiccionales y desde esa experiencia se han generado importantes aportaciones feministas a la ciencia jurídica. Sin embargo, el análisis del acceso a la justicia desde la rendición de cuentas como elemento indispensable para el combate a la corrupción suele ser poco explorado.

A partir de la rendición de cuentas como mecanismo de control que puede recaer sobre los poderes judiciales, se plantea como objetivo de esta investigación conocer los avances y retos en la implementación de los parámetros internacionales de acceso a la justicia para las mujeres en Colima, Jalisco y Michoacán, que integran la región occidente de México.

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad de Colima, Maestra en Juicio de Amparo por la Universidad del Valle de Atemajac, Doctora en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Correo: b.mancera1@gmail.com

En estas breves líneas se da cuenta del marco teórico que sustenta la investigación, que va desde los alcances del acceso a la justicia y los parámetros establecidos por organismos internacionales especializados para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres; más adelante se describen los resultados preliminares de la investigación a partir de la búsqueda documental desarrollada en los meses de marzo a junio del 2022 en los poderes judiciales de Colima, Jalisco y Michoacán por medio de la información pública de oficio y la solicitada a través de la plataforma nacional de transparencia. Hacia el final se reflexiona el alcance limitado que suele tener la transversalización de la perspectiva de género en los espacios judiciales así como los riesgos que implica la carencia de mecanismos de monitoreo especializados en el acceso a la justicia de las mujeres.

El acceso efectivo a la justicia y los parámetros internacionales

El derecho al acceso a la justicia de las mujeres tiene como característica que todas las autoridades involucradas se abstengan de acciones o prácticas de violencia contra la mujer. El Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana MESECVI (2014) ha señalado que la violación a cualquiera de las atribuciones conferidas a las autoridades que tengan como efecto la negación de derechos de las mujeres, será considerada como violencia institucional, misma que debe ser reconocida y sancionada en las legislaciones internas de los estados parte, como ya ocurre en el caso de México en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y las normas locales. Para garantizar el acceso a la justicia se espera que las autoridades actúen con la debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de la violencia contra la mujer. Esto significa que el papel de la autoridad debe ser proactivo con implementación de medidas afirmativas que hagan frente a los casos de violencia de los que tenga conocimiento directo o indirecto. Al respecto ya la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007) determinó que la falta de actuación diligente por parte del Estado para proteger a las mujeres de la violencia constituye una forma de discriminación y una negación de su derecho a la igual protección de la ley.

Las autoridades además deben adoptar medidas para que cesen los actos de hostigamiento, intimidación, daño y cualquier otra que ponga en riesgo la integridad o perjudique sus bienes y derechos. Entendiendo que la adopción de las medidas efectivas va más allá de

ordenar o girar instrucciones que, en muchas ocasiones, no se materializan. Para ello son urgentes medidas apropiadas, oportunas, suficientes y proporcionales para modificar disposiciones normativas e inhibir prácticas que toleren la violencia contra las mujeres. Toda vez que, la ineffectividad judicial crea un ambiente que facilita la violencia contra las mujeres, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos (CIDH, 2007).

La efectividad judicial se vincula con el establecimiento de mecanismos de gestión necesarios para asegurar entornos judiciales libres de violencia contra las mujeres que participen en la administración de justicia, como operadoras y como usuarias. Entendida en una doble vertiente, la participación paritaria de las mujeres en la toma de decisiones de gestión administrativa y las de carácter jurisdiccional al interior de los tribunales. Así como la generación de condiciones que inhiban prácticas cotidianas que impidan a las mujeres usuarias la obtención de justicia en términos materiales.

Los alcances del acceso a la justicia de las mujeres, significa que la transversalización de la perspectiva de género en la administración de justicia va más allá del contenido de las resoluciones judiciales, implica la generación de espacios judiciales libres de violencia que considere las experiencias diferenciadas en razón de los roles tradicionales de mujeres y hombres.

La generación de espacios judiciales libres de violencia representa un doble reto: pues los tribunales suelen ser espacios donde se normaliza la violencia como ha quedado en evidencia a través de diversas investigaciones (Yanes, 2017) (Mancera, 2021a) e incluso ha sido señalado por organismos internacionales a México por la existencia de trabas institucionales, estructurales y prácticas muy asentadas que dificultan el acceso de las mujeres a la justicia (CEDAW, 2018).

Cabe recordar que, en el sistema universal de derechos humanos, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) adoptada en 1979 y vigente en México desde 1981 (Cámara de Senadores, 1981), el acceso a la justicia tiene como alcance la protección efectiva de las mujeres contra todo acto de discriminación. Los Estados de adoptar las medidas adecuadas para modificar los usos y prácticas que constituyan discriminación contra las mujeres, tales como patrones socioculturales que se basan en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos.

A partir de los diversos informes sobre cumplimiento de las disposiciones anteriores, en el año 2015 la ONU adoptó la Recomendación General número 33 sobre el acceso a la justicia en la que reconoce la existencia de obstáculos que impiden que las mujeres realicen su derecho de acceso a la justicia. Esos obstáculos se encuentran contextualizados en una violencia estructural y mecanismos judiciales que no son física, económica, social y culturalmente accesibles a todas las mujeres. (ONU, 2015)

En el contenido de la recomendación se proponen seis elementos esenciales interrelacionados que sirven de parámetros para garantizar espacios y sistemas judiciales libres de violencia, haciendo especial hincapié en que la atención a las mujeres se debe centrar en el resultado y no en el procedimiento como tal. Estos son: la justiciabilidad, la disponibilidad, la accesibilidad, la buena calidad, el suministro de recursos y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia (ONU, 2015).

El último de los componentes, la rendición de cuentas, sirve como mecanismo de vigilancia que garantiza el cumplimiento del resto de los componentes (ONU, 2015). De ahí que esta investigación tiene como objetivo conocer los avances y retos en el acceso a la justicia de las mujeres en Colima, Jalisco y Michoacán, desde la rendición de cuentas en la implementación de los parámetros de la justicia.

Para definir rendición de cuentas, sirve la propuesta de Ugalde (2002) quien tras un análisis sobre las propuestas conceptuales de especialistas norteamericanos en contraste con aportaciones latinoamericanas sobre rendición de cuentas, concluye que la rendición de cuentas se trata de una *obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los 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 caso de incumplimiento*. Es decir, una obligación de las autoridades para informar a las ciudadanías sobre los actos que llevan a cabo como resultado del ejercicio de sus atribuciones de administración de justicia, que relación con la generación de espacios y entornos que favorezcan o entorpezcan el acceso a la justicia de sus usuarias y usuarios.

En las siguientes líneas se presentan los primeros resultados de la investigación emprendida en torno a la rendición de cuentas sobre la implementación de los parámetros internacionales de acceso a la justicia en la administración de justicia de los estados de Colima, Jalisco y Michoacán.

Los resultados que se comparten son producto del levantamiento de datos realizado por técnica documental. Una primera etapa de recogida de datos consistió en la búsqueda directa en la información pública disponible y, en un segundo momento, mediante solicitudes de información planteadas a cada sujeto obligado a través de la plataforma nacional de transparencia.

El acceso a la justicia de las mujeres en Colima, Jalisco y Michoacán.

La implementación de los parámetros de acceso a la justicia representa un reto importante para los sistemas de justicia, por lo que la propia recomendación propone la generación de mecanismos de implementación y monitoreo sostenibles que favorezcan el cumplimiento progresivo de los mismos. Sin embargo, de la información solicitada directamente a los sistemas locales de justicia se obtuvo que la única entidad que manifestó contar con un mecanismo de seguimiento para el monitoreo del acceso efectivo de las mujeres a la justicia es Michoacán (Poder Judicial Michoacán, 2022) consistente en el Sistema Estatal para Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres por razones de género; integrado por un conjunto de dependencias y entidades de la administración pública estatal, municipal y los representantes de los poderes legislativo y judicial.

Al realizar una búsqueda directa en la información pública disponible se encontró que no existe un sitio de internet donde se concentre información sobre objetivos, funciones, acciones, ni medios de contacto por los cuales las ciudadanías puedan entrar en comunicación con el Sistema Estatal.

En Colima, se obtuvo que en el 2017 el Poder Judicial creó la Unidad de Género y Derechos Humanos derivado del cumplimiento al Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los Órganos de Impartición de Justicia en México, promovido por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), en coordinación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2014. (Poder Judicial Colima, 2022a)

Cuando se formuló solicitud de información, la titular de la Unidad de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado adscrita al Supremo Tribunal de Justicia creada desde el año 2017 (Poder Judicial Colima, 2022a), señaló que no se cuenta con un mecanismo específico para el seguimiento del acceso a la justicia de las mujeres, pero afirma que en Colima las mujeres sí tienen acceso a la justicia (Poder Judicial Colima, 2022). Aunque no precisa las razones que la lleva a sostener su afirmación.

Jalisco precisó que tampoco cuenta con un organismo que tenga las funciones de monitoreo para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres de conformidad con los parámetros que nos ocupan. Sin embargo, señala, desde el año 2017 fue creada la Unidad de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial que más tarde, en el 2018, se convirtió en la Comisión Transitoria de Igualdad de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial. El objetivo de esta comisión es visibilizar y aplicar la perspectiva de género como metodología de análisis y la generación de políticas específicas en la generación de datos cuantitativos y cualitativos, capacitación y redes institucionales a favor de las personas en situación de múltiple discriminación (Poder Judicial Jalisco, 2022)

Resalta que, el Poder Judicial del Estado de Jalisco cuenta con el Plataforma Hombres-Mujer-Jalisco (HOMUJAL) consistente en un repositorio virtual de instrumentos que integran el marco jurídico nacional e internacional sobre igualdad de género y erradicación de la violencia de género. En el mismo existe un micrositio sobre las noticias de eventos y capacitaciones emprendidas por el Poder Judicial en temas relacionados. Al realizar una búsqueda en el contenido de la plataforma se encontró, efectivamente, la inexistencia de indicadores que permitan monitorear los componentes del acceso a la justicia antes mencionados.

La falta de un mecanismo de seguimiento del acceso a la justicia de las mujeres, impide que los tribunales locales conozcan y, por lo tanto, consideren la participación de las mujeres en la justicia, sea en el rol de usuaria, litigante, defensora o autoridad.

No obstante, la carencia de mecanismos de seguimientos específicos en los estados de Colima, Jalisco y Michoacán que permitan un monitoreo homologado y detallado que favorezca la creación de indicadores ad hoc, con los datos recogidos en esta investigación, es encontró la siguiente información.

Sobre la justiciabilidad.

La justiciabilidad previsto por el Comité CEDAW requiere el acceso irrestricto de las mujeres a la justicia, así como la capacidad y el poder para reclamar sus derechos. Esto representa, entre otros elementos, que los poderes judiciales y otros organismos que participan en la impartición de justicia deben garantizar igual participación de mujeres y hombres en los cargos de toma de decisiones.

Desde la rendición de cuentas en relación con este competente de justiciabilidad, se analizaron los datos estadísticos disponibles de los poderes judiciales de Colima, Jalisco y Michoacán, y se descubrió que en éstos últimos aún existe una importante brecha de participación de las mujeres. Aunque llama la atención que en Colima, la brecha de género se invierte, al existir mayor número de mujeres participando en la administración de justicia del Estado.

Tabla 1. Número de integrantes del poder judicial local en cargos de toma de decisión, en relación con el total de participación 2021. Desagregados por sexo.

Entidad	M	H	Total de personas en cargos de toma de decisiones	M	H	Total de personas integrantes del poder judicial
Colima	55	42	97	285	186	471
Jalisco	94	258	352	126	269	395
Michoacán	79	145	224	98	155	273

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en la plataforma nacional de transparencia de cada sujeto obligado.

En Colima de las 285 mujeres integrantes, sólo 55 de ellas (19%) toman decisiones. Es decir, 2 de cada 10 mujeres toma decisiones. En el grupo de hombres, de 186 que integran el poder judicial, 42 toman decisiones (23%). En Jalisco de las 126 mujeres que integran el Poder Judicial, hasta 94 (74%) lo hacen en cargos de toma de decisiones. Es decir, 7 de cada 10 mujeres toma decisiones. En el grupo de hombres, de 269 integrantes, 258 (96%)

de ellos toman decisiones. En Michoacán del total de 98 mujeres integrantes del Poder Judicial, 79 (81%) toman decisiones. Es decir 8 de cada 10 mujeres toma decisiones. En el grupo de hombres, de 155 integrantes, 145 (94%) toman decisiones.

Al conocer la participación de los cargos de toma de decisiones, se observa que en el poder judicial de Michoacán las mujeres tienen mayores posibilidades de tomar decisiones que en las otras dos entidades. Por una corta diferencia en Jalisco también tienen posibilidades de acceder a cargos de toma de decisiones. Pero en Colima destaca que si bien, las mujeres representan una importante fuerza laboral, sus posibilidades de acceder a un cargo de toma de decisiones es muy bajo.

Cuando se solicitó información sobre el número de titulares de juzgados desagregado por sexo, se encontró que en Colima el 17 de los 37 juzgados distribuidos en los tres partidos judiciales se encuentran a cargo de una mujer (STJColima, 2022). Es decir, 5 de cada 10 juzgados están a cargo de una mujer.

En Jalisco, 61 de los 251 juzgados distribuidos en los 32 partidos judiciales están a cargo de una mujer (Consejo de la Judicatura, 2021). Es decir, 2 de cada 10 juzgados están a cargo de una mujer.

En Michoacán 49 de los 148 juzgados distribuidos en los 23 distritos judiciales están a cargo de una mujer (Poder Judicial Michoacán, 2021). Es decir 3 de cada 10 juzgados están a cargo de una mujer.

Esta comparativa permite conocer que en Colima existen más mujeres juezas en relación con el número de juzgados. Mientras que en Michoacán y Jalisco la posibilidad de las mujeres de acceder a la titularidad de un juzgado es muy baja.

A partir de los datos cuantitativos presentados, se detonan nuevas interrogantes sobre los trayectos que las mujeres atraviesan en las tres entidades hasta lograr romper los *techos de cristal* (Aduan y Medina, 2021) (Friedenberg, 2018) así como los retos a los que se

enfrentan para permanecer en los puestos de liderazgo dentro de las instituciones conocidos como *horizontes quebradizos* (Aduan y Medina, 2021). Además, será interesante conocer el grado de participación de mujeres litigantes, defensoras y auxiliares de los sistemas judiciales que se estudian en esta investigación.

Por otra parte, desde los estudios de género ha quedado patente que la participación femenina no se agota con incorporar igual número de ellas en las instituciones públicas, pues algunas mujeres que participan en espacios tradicionalmente masculinos, como los tribunales, se masculinizan y creen que deben realizar un mayor esfuerzo para demostrar constantemente que merecen ingresar y permanecer en esos espacios (Smart, 2000). Por ello es común que algunas mujeres emulen prácticas misóginas, añadiendo obstáculos a otras mujeres (Lagarde, 2009) alimentando con ello la violencia de género. De ahí la relevancia de replantear qué implica la participación femenina del poder, más allá del aspecto cuantitativo, y reflexionar sobre los retos que enfrentan las mujeres en el poder para transitar hacia la creación de espacios judiciales libres de violencia de género.

Sobre la disponibilidad.

El componente de disponibilidad refiere al establecimiento de tribunales y otros órganos cuasi judiciales o de otro tipo en todo el Estado parte, tanto en zonas urbanas como rurales y remotas, y su mantenimiento y financiación. Como son los juzgados móviles o itinerantes en zonas alejadas a la capital sede, la posibilidad de presentar documentos en línea e, incluso, la participación de organizaciones civiles en representación de los intereses de las minorías.

En el caso de Colima, Jalisco y Michoacán, la distribución de los tribunales locales suele centrarse en las zonas urbanas que concentran los asuntos en los que participan personas que habitan en zonas rurales. En un ejercicio de rendición de cuentas, se pudo verificar que actualmente, en Colima, Jalisco y Michoacán no existen registros de juzgados de primera instancia itinerantes que garanticen la disponibilidad de la justicia para personas que viven alejadas de la mancha urbana.

Además, en las tres entidades falta información que permita conocer el perfil de las personas que solicita los servicios judiciales. Con esto se invisibilizan las demandas de

justicia y necesidades específicas considerando las interseccionalidades que atraviesan a las mujeres y niñas en Colima, Jalisco y Michoacán.

Basta con recordar que el porcentaje de población rural en Colima es del 10% en relación con el total de población, mientras que en Jalisco y Michoacán representa hasta el 21% (INEGI, 2020), para reflexionar que si los sistemas judiciales no recogen información estadística de los usos y necesidades judiciales de la población indígena, difícilmente podrá garantizar el acceso a la justicia. Esta omisión del Estado impacta de forma diferenciada tratándose de las mujeres y hombres de zonas rurales.

Es decir, la falta de información desagregada por sexo, edad, origen étnico, escolaridad, entre otros elementos demográficos impide descubrir las interseccionalidades que atraviesan a las mujeres y niñas que solicitan justicia. Esto genera la permanencia y normalización de las estructuras patriarcales, masculinas y sexistas presentes en los espacios y contextos judiciales.

Sobre la buena calidad.

El Comité CEDAW también hace referencia a otro componente que debe considerarse esencial de la administración de justicia: la buena calidad. Su impacto en los demás componentes exige que estos se ajusten a los estándares internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad y, lo más importante, se provean de manera oportuna recursos apropiados y efectivos que al ejecutarse den lugar a una resolución sostenible que considere las cuestiones de género para todas las mujeres. Además, que el sistema sea dinámico, abierto a prácticas innovadoras, sensibles a las cuestiones de género y consideren las crecientes demandas de justicia que plantean las mujeres, y otros grupos históricamente discriminados.

Por supuesto, la buena calidad impacta necesariamente en el aspecto administrativo y humano de los aparatos de justicia locales. En su aspecto administrativo se vincula directamente con la justicia abierta al favorecer una interacción ciudadanía-gobierno en la construcción de mecanismos de acceso a la justicia sostenibles.

En el aspecto humano, representa el desarrollo de talento y capacidades en quienes participan en la administración de justicia directa o indirectamente que les habilite para

generar entornos seguros y libres de violencia contra las mujeres y niñas. El desarrollo de talento humano está íntimamente relacionado con la instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera al interior de los tribunales locales y las autoridades auxiliares que participan. Así como el diseño e implementación de programas de certificación de competencias y desarrollo profesional.

Contar con Consejos de la Judicatura en el ámbito local permite atender de forma autónoma y eficiente la carga administrativa del poder judicial. Para robustecer esta afirmación, basta con recordar que la función jurisdiccional tiene como condición indispensable la independencia judicial pues crea condiciones -no solo formales- materiales que ayudan a las autoridades a no tener que considerar elementos ajenos a los estrictamente normativos. En ese sentido, la independencia judicial es un principio por el cual se establecen garantías para salvaguardar a quienes integran los órganos jurisdiccionales de influencias externas, y que inciden directamente en los procesos de selección, nombramiento, adscripción, remuneración, responsabilidad y estabilidad. (Cossio, 1994)

Al reconocer la imperiosa necesidad de garantizar la buena calidad de la justicia con la materialización de la independencia judicial y mecanismos de carrera judicial, resalta que Jalisco y Michoacán contemplan dentro de sus estructuras orgánicas la existencia de un Consejo autónomo a cargo de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial del Estado (Ley Orgánica Jalisco, 2022) (Ley Orgánica Michoacán, 2021). Mientras que en Colima estas actividades recaen directamente en el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia (Ley Orgánica Colima, 2022).

Si bien esta independencia judicial garantiza la no injerencia de influencias externas, la buena calidad demanda también la existencia de sistemas de carrera judicial y mecanismos de control y disciplina al interior de los poderes judiciales.

Sobre control y disciplina los poderes judiciales locales en México cuentan con un marco constitucional y general, su aplicación efectiva se encuentra, en gran medida, condicionada a la armonización de los marcos jurídicos locales. Sobre ello, en esta investigación se pretende conocer los avances en la integración de órganos internos de control y procedimientos administrativos disciplinarios al interior. Búsqueda de información aún se encuentra en proceso.

Hasta ahora, esta aproximación al aspecto formal de la garantía de buena calidad en los sistemas locales de justicia, sirve para avanzar hacia conocer desde un análisis cualitativo la materialización y seguimiento de la carrera judicial al interior de los tribunales. Por ahora, existe información recabada en la que las y los propios operadores de justicia familiar afirman la inexistencia de capacitación y entrenamiento especializado en materia familiar (Mancera, 2021), sin que ello represente una investigación agotada.

Conclusiones.

En este capítulo se pretendió abordar un tema poco explorado cuando se hace referencia al combate a la corrupción y rendición de cuentas. Procura reflexionar sobre los impactos diferenciados de la corrupción entre mujeres y hombres, de forma específica cuando se trata de la justicia para las mujeres.

A la luz de los derechos humanos se espera que las autoridades judiciales en el ámbito local realicen una intervención eficaz para la resolución de las controversias y preocupaciones de las mujeres y niñas usuarias. Que su actuación se centre en el resultado más allá del procedimiento en sí mismo y en formalismos legales.

Realizar el análisis de rendición de cuentas en relación con los parámetros internacionales de acceso a la justicia genera abrir el debate y reflexión sobre un tema que es apremiante para más de la mitad de la población en México.

Para el acceso irrestricto de las mujeres a la justicia (justiciabilidad), uno de los elementos a considerar (no el único) es la participación igualitaria entre mujeres y hombres a cargos de toma de decisiones. De las entidades analizadas, Colima destaca por la importante cantidad de mujeres en cargos de toma de decisiones. Sin que esta aproximación sea suficiente para asegurar que por ese motivo Colima cuente con espacios judiciales libres de violencia de género, pero sí representa un importante logro que debe reconocerse.

Sobre la disponibilidad, consistente en la posibilidad de todas las mujeres de acceder a los tribunales considerando elementos de costos económicos y sociales para acudir a ellos, destaca que en Colima, Jalisco y Michoacán los poderes judiciales locales no generan información desagregada por sexo, edad, origen étnico, escolaridad, entre otros elementos demográficos impide descubrir las interseccionalidades que atraviesan a las mujeres y niñas que solicitan justicia. Esto invisibiliza las necesidades y, en consecuencia, se omite la generación de acciones afirmativas que garanticen el acceso a la justicia de las mujeres.

Sobre la buena calidad se encontró Jalisco y Michoacán contemplan dentro de sus estructuras orgánicas la existencia de un Consejo autónomo a cargo de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial. En Colima esa función recae directamente en el Pleno del Supremo Tribunal.

En las tres entidades existe un importante avance en la implementación de la perspectiva de género como herramienta de análisis judicial. Sin embargo, se observa que la perspectiva de género suele entenderse únicamente en relación con el contenido de las resoluciones, sin considerar la generación de espacios judiciales libres de violencia y discriminación en contra de las mujeres.

Se vislumbra apremiante la necesidad de poner atención a las y los operadores de justicia, sus procesos de selección, inducción y capacitación en torno a la perspectiva de género; así como al establecimiento de mecanismos eficientes de control y disciplina que eleven el estándar ético de las y los funcionarios judiciales.

En términos generales, la falta de un mecanismo de seguimiento del acceso a la justicia de las mujeres, impide que los tribunales locales conozcan y, por lo tanto, consideren la participación de las mujeres, sea en el rol de usuaria, litigante, defensora o autoridad. Tener información desagregada por sexo, edad, origen étnico, escolaridad, entre otros elementos demográficos permiten descubrir las interseccionalidades que atraviesan a las mujeres y niñas de la justicia. Además, apoya a visibilizar las estructuras patriarcales, masculinas y sexistas presentes en la justicia local, para entonces estar en condiciones de diseñar e implementar una política judicial de género.

Referencias

Aduna Mondragón, A. P., y Medina Salgado, C. (2021). Las mujeres ejecutivas desde el suelo pegajoso hasta el techo de cristal. En la búsqueda permanente de un horizonte quebradizo. *GénEroos. Revista De investigación y divulgación Sobre Los Estudios De género*, 28(30), 305–332.

Burgueño Duarte, Luz Berthila (2017), Violencia de género en México: revictimización hacia las mujeres por falta de acceso a la justicia México: Alegatos - Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana. sep-dic2017, Issue 97,

- p623-640.Disponible en:
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=129348110&lang=es&site=ehost-live> [consultada el 09 de enero de 2019]
- Cossio D., J.R. (1994), Jurisdicción Federal, carrera judicial en México, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, UNAM: México.
- Franklin, Mark (2013). *Análisis Cuantitativo* en Della Porta y Keating Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales.
- Fix-Fierro, Héctor, López-Ayllón, Sergio.(2001), El acceso a la justicia en México. Una reflexión interdisciplinaria, México:UNAM.Disponible en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/8.pdf> [consultada el 9 de enero de 2019]
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007), Acceso de las mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA:CIDH OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero de 2007.Disponible en:
<https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/indiceacceso.htm> [consultada el 9 de enero de 2019]
- Congreso del Estado de Colima (2022). Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco vigente al 25/06/2022
- Congreso del Estado de Jalisco (2022). Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco vigente al 21/04/2022
- Congreso del Estado de Michoacán (2021). Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco vigente al 30/12/2021
- Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco (2021). Directorio actualizado al 04/01/2021. Disponible en plataforma nacional de transparencia. Consultado el 14 de julio del 2022.
- Friedenberg, F. (2018). Ellas también saben: estereotipos de género, resistencias a la inclusión y estrategias para feminizar la política, en *Pluralidad y Consenso: Revista del Senado Mexicano* Vol. 8, No 35, pp. 86-101
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020). Censo de población y vivienda 2020.

- H. CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (1981),
“Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, Diario Oficial de la Federación, núm. 6, México, 12 de mayo de 1981.
- Lagarde, M. (2009). “La política feminista de la sororidad”, Mujeres en Red, el periódico feminista, núm. 6
- Mancera, B. (2021). Acceso de las Mujeres a la Justicia Familiar en Colima en Rodríguez, R. et. al. (Coords), Acceso a la Justicia en Centro Occidente de México Retos y Oportunidades. México: Tirant lo Blanch
- Mancera, B. (2021a). Victimización en el contexto de los procedimientos judiciales familiares: Reflexiones desde los estudios de género, en Flores, Z. (coord.) Temas actuales sobre Investigación Jurídica en Iberoamérica. Universidad Juárez del Estado de Durango.
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará MESECVI (2014), Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer OEA/Ser.L/II.6.14OAS:Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/bdp-guiaaplicacion-web-es.pdf> [consultada el 09 de mayo de 2018]
- Olamendi, Patricia (2016). Femicidio en México: INMUJERES. Disponible en: <http://www.tirant.com/editorial/actualizaciones/9788416786367.pdf> [consultada el 9 de enero de 2019]
- Organización de las Naciones Unidas ONU (2015). Recomendación General número 33 sobre acceso de las mujeres a la justicia, CEDAW/C/CG/33.
- Organización de las Naciones Unidas ONU (2018). Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW/C/MEX/CO/9
- Pérez, M. Y. (2017). “Sólo soy una mujer pero hija del mismo padre”. Relatos de justicia indígena y control social con perspectiva de género en un juzgado indígena. *Regiones y desarrollo sustentable*, 17 (33)

Smart, C. coord. (2000). La Teoría Feminista y el Discurso Jurídico, en El Derecho en el Género y el Género en el Derecho, Editorial Biblos

Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima (2021). Directorio actualizado al 01/10/2021. Disponible en plataforma nacional de transparencia. Consultado el con fecha de consulta el 14 de julio del 2022.

Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima (2022). Oficio UTEE/505/2022 en respuesta a solicitud de información con folio 060111122000120.

Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima (2022a). Derechos Humanos. Disponible en <https://stjcolima.gob.mx/#/dh> fecha de consulta el 21 de julio del 2022.

Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco (2021). Directorio actualizado al 01/12/2021. Disponible en plataforma nacional de transparencia. Consultado el 14 de julio del 2022.

Poder Judicial del Estado de Michoacán (2021). Directorio. Disponible en plataforma nacional de transparencia. Consultado el 14 de julio del 2022.

Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*.

Reseña curricular

Bárbara Mancera Amezcua es Licenciada en Derecho por la Universidad de Colima; diplomada en Transparencia y Acceso la Información por la Universidad de Colima y la Universidad Autónoma de Nayarit; Maestra en Juicio de Amparo por la Universidad del Valle de Atemajac y Doctora en Derecho por la Universidad de Guanajuato.

Desde el 2009 docente en diversas instituciones de educación superior en el Estado de Colima a nivel licenciatura y maestría. Con publicaciones en temas como “*Victimizaciones en el contexto de los procedimientos judiciales familiares. Reflexiones desde los estudios de género*” (2021); “*Acceso de las Mujeres a la Justicia Familiar en Colima*” (2021); “*La historia de combate a la violencia contra las mujeres en Colima*” (2018); así como “*Desigualdad laboral entre hombres y mujeres desde la perspectiva de género*” (2017).

Además, cuenta con más de diez años como capacitadora y ponente especializada para diversas instituciones y organizaciones de carácter local, nacional e internacional en temas relacionados a la equidad de género y atención a mujeres en situación de violencia.

En el espacio público se ha desempeñado en el Consejo Consultivo del órgano garante de transparencia del estado de Colima INFOCOL (2018-2020); ahora integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima (2020-2024), desde donde se ha sumado a la promoción de: a) la incorporación de la 3de3 contra la violencia como requisito de selección de integrantes de los Sistemas locales y nacional Anticorrupción, b) la paridad de género en la integración de los Sistemas Estatales y nacional Anticorrupción, y c) la transversalización de la Perspectiva de Género en el diseño de las Políticas Anticorrupción; así como a las actividades de Gobierno Abierto generadas desde la Comisión de Gobierno Abierto de la Red Nacional de CPC's.

4. La captura de puestos y decisiones públicas, los pendientes en el combate a la corrupción

Rosmi Berenice Bonilla Ureña

“... comprendió (verdaderamente) que los hombres fingen respetar el derecho y solo se inclinan ante la fuerza”.

Albert Camus. El Primer Hombre

Resumen

El Informe País considera que la corrupción “es una consecuencia de la captura de puestos, presupuestos y decisiones públicas por grupos políticos o económicos” (Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción [IIRCCC], 2022, p. 2), por ello, en el presente se pretende reconocer qué elementos del Sistema Estatal Anticorrupción vigilan, previenen y evitan la captura de puestos, de recursos públicos y de decisiones públicas y dibuja otras herramientas anteriores a la creación de los Sistemas Anticorrupción fueron diseñadas para controlar la captura de estos tres elementos.

Palabras Clave: Corrupción, captura de recursos, captura de puestos, captura de decisiones, instituciones, Sistema Anticorrupción.

Introducción

María Amparo Casar en la Segunda Edición de *México: Anatomía de la Corrupción* (2016, p.9), da cuenta de que entre 2006 y 2015, en la prensa mexicana, la mención de la palabra “corrupción” incrementó 7,513%.

Esto es importante porque da una idea del momento en el que la corrupción dejó de entenderse únicamente como sinónimo del desvío de los recursos públicos y comenzamos a visibilizarla como un problema mayor, mucho más complejo y que requería esfuerzos importantes. Sin embargo, esta visibilidad no es natural ni casual. México fue sede de la

Convención de Mérida (2003) en la que la Organización de las Naciones Unidas formalizó la ruta de trabajo para el combate a la delincuencia y reconoció que la corrupción forma parte de ésta.

Contrario a algunos autores como Samuel Huntington (1968, *Political Order in Changing Societies*) quienes consideran que la corrupción permite aceitar el funcionamiento de la economía cuando el exceso de regulación sofoca a la empresa privada o cuando las normas han sido mal dictadas, el nuevo paradigma amplía el concepto de la corrupción y enriquece el enfoque económico puro que se le dio durante décadas.

En la Convención de Mérida se le consideró un problema de conducta institucional -por llamarlo de alguna manera- pero este enfoque se convirtió en la punta del iceberg. Ahora se reconoce como un asunto público, multisistémico, multifactorial y multicausal (Casar, 2016, p.18). Así, se comprendió que, al ser un problema que rebasa a las instituciones de gobierno, era necesario que su combate también trascendiera a las instituciones de gobierno y por ello, en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción se consideró involucrar al sector privado (dibujado ya en los tratados anteriores) y a la sociedad civil.

Con una agenda internacional establecida y definida por los tres Tratados Internacionales firmados por México para combatir la corrupción y con la esperanza de que la participación ciudadana fortaleciera a las instituciones, se creó el Sistema Nacional -y, en consecuencia, los estatales- Anticorrupción encabezados por los Comités de Participación Ciudadana.

La captura de recursos públicos

Más allá del soborno, reconocido como el acto de corrupción icónico, en la literatura reciente se comienza a reconocer que la opacidad de los recursos públicos no se limitan al manejo del dinero. Para Mauricio Merino (Captura de los Puestos Públicos, 2013, p. 140) se trata también del uso discrecional de los medios disponibles para la gestión pública. Por ejemplo, la Información Pública es un medio disponible y, además, necesario para la gestión pública como describe Merino; sin embargo, el acceso a ésta se encuentra limitado

por la falta de actualización, los formatos poco asequibles e incluso, la ausencia de documentos de exhibición pública.

Al respecto, el Informe País (IIRCCC, 2022, p. 170) señala que “la evidencia que tenemos a la vista revela que la información pública todavía no se asume como un patrimonio colectivo y abierto por quienes la producen, la utilizan y la distribuyen: la información sigue siendo presa de captura y de resistencia”.

Pero, aun pensando que los recursos públicos corresponden solo al dinero, cuando hablamos de fiscalización y control de los dineros públicos, la lucha contra la corrupción no inicia con la creación de los Sistema Anticorrupción. En Michoacán, la Auditoría Superior de Michoacán existe como Contaduría de Glosa desde 1824, como consta en el Manual General de Organización del órgano¹; es decir, la vigilancia de los recursos públicos data de aquella época.

Además, el origen y diseño del Sistema Anticorrupción Mexicano -y, en consecuencia, el Michoacano- obedecen a tres factores fundamentales: primero, al cumplimiento de los tres tratados internacionales firmados por México para el combate a la corrupción (en un primer momento limitado al combate al cohecho); segundo, a la organización de la sociedad que pidió una mayor y mejor rendición de cuentas y cuyo movimiento inició con la propuesta ciudadana de la Ley 3 de 3; y, finalmente en tercer lugar, a los escándalos de corrupción que, a través de investigaciones periodísticas, se fueron documentando desde el gobierno de Vicente Fox. Todos estos antecedentes basados en el enfoque de vigilar los recursos públicos (entendidos como dinero público).

No es que la captura de los presupuestos no sea relevante. Lo es y mucho. Es solo que existen múltiples análisis bien realizados sobre el ejercicio del gasto público por lo que, de los tres aspectos que considera la corrupción, es el más vigilado y el que cuenta con mayores avances, herramientas e instituciones a su cuidado.

¹ Disponible en: http://www.asm.gob.mx/wp-content/uploads/2015/12/MANUAL_ORGANIZACION_ASM_1115.pdf

Por ejemplo, para el control y la fiscalización de los recursos públicos (entendidos como dinero) el Sistema Anticorrupción cuenta con la Auditoría Superior y los Órganos Internos de Control directamente; en alguna medida con el Instituto de Transparencia y para la sanción de actos de corrupción relacionados con el presupuesto, está el Tribunal de Justicia Administrativa, el Poder Judicial y la Fiscalía Anticorrupción. En total, para Michoacán, las nueve instituciones de gobierno que forman parte del Sistema.

Sin embargo, hay una relación estrecha y poco analizada entre la captura de presupuestos y decisiones que es evidente: la asignación de recursos para el ejercicio anual de las funciones de las instituciones públicas a contentillo de los titulares de los Poderes Ejecutivos en primera instancia; de los Congresos al momento de la aprobación del presupuesto de egresos, y; nuevamente de los Poderes Ejecutivos con la posterior ministración.

Si comprendemos que la corrupción no se circunscribe al desvío de recursos públicos, el objetivo del Sistema Anticorrupción no es únicamente el control y la fiscalización de los recursos sino además erradicar la captura ilegítima “caracterizada por la apropiación y la distribución excluyente y restringida” de los puestos y las decisiones públicas, “que desvían los fines del Estado” según la definición de corrupción que brinda el Informe País (IICRRR, 2022, p. 11). Es decir, aún quedan pendientes de evitar las capturas de puestos y decisiones.

La captura de puestos

En nuestro país, la implementación del Servicio Civil de Carrera es un camino que inició hace varias décadas y que parece haberse detenido con la administración federal actual, aunque no llevaba un avance significativo. A través del Servicio Civil de Carrera se pretendió profesionalizar y especializar a los servidores públicos con la idea de que, así, la administración pública dependería menos de los vaivenes políticos, fortaleciendo a las instituciones más allá de quien ostentara el poder político.

Sin embargo, perdidos en el camino hoy en día, las designaciones públicas carecen de reglas claras, vigentes y actualizadas y se mantienen como un botín. Sobra aclarar que una cosa son las designaciones y otra son los cargos que se ganan por elección popular. Por un lado, la norma permite que los Ejecutivos nombren a sus colaboradores a discreción pues no hay requisitos ni credenciales necesarias establecidas en las leyes orgánicas ni en los reglamentos interiores ni en los manuales de organización.

La Federación, los Estados y los Municipios carecen de catálogos de puestos y de indicadores de desempeño. Si bien, los Poderes Judiciales cuentan la carrera judicial, poco sabemos los ciudadanos de ascensos y nombramientos y menos de las razones por las cuales se dan. Es decir, no se hace pública esa información o al menos no de manera proactiva y sencilla.

Y, lo más terrible recae sobre los Congresos. Siendo estos representantes populares, electos por voto, tiene bajo su responsabilidad la designación de los titulares (cuando menos) de los órganos autónomos. Cada órgano tiene sus particularidades y requisitos, pero se ha visto que las designaciones obedecen más a cuestiones políticas que a los méritos.

La discrecionalidad con la que se nombran actores importantes para el desarrollo social, democrático, el cumplimiento de la ley y hasta la fiscalización de los recursos públicos deja en evidencia que, ante todo, se imponen los intereses de quienes tienen en sus manos las designaciones.

Por ello, es importante resaltar que existen una serie de requisitos que, según el Observatorio Ciudadano Designaciones Públicas² se necesitan para que los procesos de designaciones públicas sean procesos legítimos. El Observatorio indica que se requiere de apertura, claridad, transparencia y participación efectiva de los ciudadanos; requisitos que, a continuación, se explican.

² <https://designaciones.org/federales/#!/principal>

La apertura implica que el proceso esté abierto a comentarios y observaciones de la ciudadanía; la claridad significa que los objetivos, bases, reglas y mecanismos no dejan lugar a dudas. Además, el proceso debe ser transparente en todas sus etapas y brindar información de calidad mediante los canales adecuados y debe permitir el acompañamiento de ciudadanos que analicen y valoren el perfil de los candidatos, por ejemplo, los colegios de profesionistas, y cuyas opiniones se tomen en cuenta para la selección.

Por otro lado, se debe enfatizar en la experiencia y capacidades probadas pues esto asegura el buen funcionamiento y la independencia técnica de los órganos públicos. En un contexto ideal, la administración pública estaría conformada por personas cuyo ingreso al servicio público se haría por concurso y con ascensos y permanencias por capacitaciones y certificaciones y no por lealtades políticas.

Sin embargo, el propio Merino, en un análisis de los resultados de la implementación de la Ley del Servicio Civil de Carrera en el año 2010, da cuenta de que, en primer lugar la ley contemplaba solo ciertos puestos y preservaba los más altos en el escalafón para la designación discrecional y, en segundo lugar, que “el mayor número de concursos desierto correspondió al cargo más alto: siete de cada diez procedimientos seguidos para designar servidores públicos del mayor nivel dentro del servicio profesional, convocados en igualdad de oportunidades, concluyeron en una trampa: los ganadores no fueron aceptados porque sus perfiles no correspondían con las expectativas de los funcionarios superiores que habían sido designados –a su vez– por su cercanía política con el Presidente de la República o con sus principales colaboradores”. (Merino, 2013, p.147)

Si bien es cierto que el análisis del Doctor Merino corresponde concretamente a los resultados del Servicio Civil de Carrera cuya implementación se limitó a la Administración Federal, queda claro que, en tanto no se erradique de fondo y en todos los niveles posibles la compensación por lealtad política, será muy complicado acabar con la captura de los puestos.

Por otro lado, existe un fenómeno característico de Michoacán pero no exclusivo: la asignación de empleo público mediante los sindicatos como grupos de poder. Este fenómeno también puede y debe considerarse parte de la corrupción cuando hablamos de captura de puestos públicos pues también es la apropiación de lo público (el puesto) por un grupo particular (el sindicato) para fines ajenos al cumplimiento de los objetivos (pago de lealtades).

Para ahondar más en el problema, el Sistema Anticorrupción tiene importantes impedimentos materiales y legales para garantizar designaciones públicas legítimas y adecuadas que eviten la captura de los puestos.

El Poder Judicial puede intervenir solo mediante amparos en las convocatorias y designaciones de algunos servidores públicos a nivel estatal y nacional y cuando estos recursos se han interpuesto, han sido pobres los resultados. Por otro lado, los órganos internos de control pueden, de alguna manera incidir en el cumplimiento y desempeño de los servidores públicos designados pero no tienen injerencia en el nombramiento.

El Comité de Participación Ciudadana, a invitación de alguno de los Poderes e instituciones, ha participado en los procesos de designación de algunos servidores públicos, entre ellos, trabajadores de los subsistemas de educación media superior. Sin embargo, lamentablemente, la experiencia indica que solo se le convoca cuando ya está dicho, con nombre y apellido, quien será el ganador o ganadora y se pretende solo legitimar el proceso con la asistencia del Comité Ciudadano del Sistema Anticorrupción.

Por ello, en 2020 y 2021 el CPC se negó a participar en procesos de designación y de concurso de recursos públicos si se le convocaba una vez arrancado el proceso. El CPC, en aquel momento, solicitó que se le invitara al diseño de las bases y convocatoria y que se arroparan los procesos con otras Organizaciones de Sociedad Civil con experiencia en los temas. Pero el esfuerzo tuvo nulo éxito.

Por ello, de los integrantes del Sistema Anticorrupción, solo uno, el Poder Judicial, tiene algún papel en la designación de los servidores públicos, con la limitante de que no lo hace por oficio sino mediante amparo.

La captura de las decisiones

Sin duda, la captura de las decisiones representa el mayor reto para el combate a la corrupción ya que, por un lado, de alguna manera engloba a las dos capturas descritas anteriormente y porque darle seguimiento a las causas y consecuencias de cada decisión tomada desde el Estado supone una labor titánica. Sin embargo, las Organizaciones de Sociedad Civil que van vigilando el actuar de las instituciones de gobierno han dado cuenta de decisiones erróneas que nos cuestan no solo dinero público sino hasta vidas. Por ello es fundamental el papel de la vigilancia ciudadana que cada vez se especializa más en diversos asuntos públicos.

Además, cuando hablamos de captura del Estado, pero especialmente en cuanto a toma de decisiones “es importante también separar el concepto de corrupción de aquellos actos que son simplemente ilegales o inmorales de acuerdo a algún código de conducta. No todas las acciones ilegales son corruptas (por ejemplo, el robo) y no todas las prácticas corruptas son ilegales”. (Soto, 2003, p.19)

En ello también coincide Mauricio Merino y es la base para que el Informe País reitere que el enfoque punitivo en el Sistema Anticorrupción es erróneo.

Para Marcela Díaz Sandoval en su texto “Captura del Estado y toma de decisiones en la formulación de políticas públicas en México” la captura de las decisiones tiene que ver “con el enquistamiento de grupos económicos en las esferas públicas y con una compleja red de complicidades. Analizar este problema implica comprender procesos, es decir, cómo se entretejen e hilvanan las decisiones políticas a la luz de grandes intereses económicos y políticos”. (Díaz Sandoval, 2007, p.6)

En un contexto actual, los grupos económicos que se enquistan en las esferas públicas pueden pasar de empresarios a sindicatos, organizaciones criminales, medios de comunicación y otros grupos de poder.

Partiendo de la puntualización de Díaz Sandoval podríamos enumerar una cantidad enorme de ejemplos en los que las decisiones que se toman desde la administración pública corresponden a intereses con fines económicos. Sin embargo, hay decisiones que no tienen necesariamente impactos económicos, pero sí políticos y que pretender otorgar más poder a ciertos grupos como la implementación o reorientación de alguna política pública en beneficio de un grupo de poder. (La contrarreforma educativa del 2019 que regresa el poder de designación de plazas magisteriales al sindicato es un ejemplo de ello o la liberación de Ovidio Guzmán también en 2019 y la consecuente estrategia de seguridad de “Abrazos, no balazos”).

O como lo señala Mauricio Merino: “la corrupción que genera y a la que obedece la captura, no alude a algo abstracto sino a las decisiones concretas que se toman desde los poderes para ensanchar el espacio público o para capturarlo, precisamente, a favor de unos cuantos”. (Merino, 2013, p.140)

En cuanto a la captura de las decisiones públicas es necesario y urgente transitar hacia un sistema de rendición de cuentas que permita que los ciudadanos conozcamos los fundamentos que motivaron la toma de determinaciones.

Acostumbrarnos a pedir y recibir cuenta de lo que se decide no es un cambio de paradigma sencillo y seguramente en el avance se desencantarán quienes esperan sanciones graves o grandes escándalos de corrupción.

Un ejemplo sencillo y hasta superficial sobre un problema que no se atiende de la mejor manera y que requiere de una explicación podría ser saber por qué los jardines de la ciudad de Morelia se riegan a medio día. Quienes saben un poco de plantas, sugieren que se les riegue temprano por la mañana o por la tarde noche para que el agua no se evapore

rápidamente y sea utilizado por la flora de manera más eficiente. Además, las pipas detienen el tráfico vehicular generando caos en horas pico. La lógica indica que lo mejor sería hacerlo por la noche. Sin embargo, desde hace años, Parques y Jardines da mantenimiento a medio día.

Quizá no se trata de un acto de corrupción y mucho menos de una ilegalidad; pero si, tal vez, de un problema de administración de recursos humanos: tal vez el sindicato se ha mantenido firme en no trabajar fuera de los turnos estipulados en sus contratos y ha impedido la contratación de personal que pueda laborar por las noches. Rendir cuentas sería explicarle a la ciudadanía porqué los jardines de Morelia se riegan a medio día y reconocer que el asunto es político y que acciones en contrario podrían generar paros y plantones generando un problema mayor.

Es un ejemplo sencillo, superficial y que parte del supuesto de que el Ayuntamiento enfrenta un contrapeso sindical (información no verificada), pero nos ilustra la importancia de una rendición de cuentas efectiva hasta en aspectos menores que generan molestia en la ciudadanía.

De aquí podemos ir a la toma de decisiones sobre contratación de maestros, policías, personal de salud; a la decisión de no comprar tal o cual medicamento para abastecer hospitales públicos y hasta porqué se realizan obras de mantenimiento vial en determinadas zonas de la ciudad. Por que los jueces emiten las sentencias que emiten, por que los diputados legislan sobre lo que legislan, por que los presupuestos se gastan en lo que se gastan.

Como nota: si bien es cierto que las sentencias, los acuerdos, las propuestas de reformas o leyes y hasta la Ley de Egresos tienen un apartado de fundamentos y considerandos, la realidad es que éstos solo exponen la legalidad de los actos y no sus razones.

Exponer las razones de las decisiones que se toman implica, sin duda, crear espacios para el diálogo y debate que, por el momento, parecen no tener cabida. La rendición de cuentas es

un asunto público que tiene distintas perspectivas: el deber ser desde las teorías de la administración pública; la expectativa ciudadana y el alcance de las instituciones del Estado.

No es, pues, un tema sencillo de abordar, de delimitar ni de poner en práctica, pero si es un asunto toral para que la sociedad que confie en las instituciones del Estado. Una verdadera rendición de cuentas, lo explican López Ayón y Merino, no simula, ni se utiliza para justificar puestos y poder político.

“La auténtica rendición de cuentas (...) es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir. Nada menos”. (López Ayón y Merino, 2009, p.9).

Sin embargo, la rendición de cuentas en México está apenas en sus primeros momentos de formación y es, a través de la conjunción de esfuerzos y el intercambio de posturas que llegaremos a consolidarla como parte *sine qua non* de nuestro sistema gubernamental.

En este conjunto de condiciones que ponen López Ayón y Mauricio Merino ¿cuál es el papel del Sistema Anticorrupción? Y, aunque parezca obvio, es necesario preguntarnos ¿cuál es el papel de cada institución del Estado?

Si bien es cierto que dentro del Sistema Anticorrupción hay instituciones de vigilancia como el Instituto de Transparencia y otros de control como los Órganos Internos de Control y que el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Anticorrupción pueden conocer y dar trámite a faltas administrativas y delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, ninguna de las instituciones atiende directamente la captura de la toma de decisiones.

Y, en todo caso, estaríamos ante una rendición de cuentas horizontal entendida como los mecanismos de control y vigilancia entre instituciones de Gobierno. (López Ayón y Merino, 2009, p.3)

Los Retos

Si entendemos a la corrupción como la captura de los presupuestos, los puestos y las decisiones públicas, el carácter punitivo y apenas centrado en los dineros públicos del Sistema Anticorrupción dará, cuando mucho, solo algunos resultados.

Sin embargo, para un combate a la corrupción multisistémica, multifacética y multicausal, es necesario un conjunto de estrategias multisistémicas, multifacéticas y multicausales como lo señala Amparo Casar (2016) en su Anatomía de la Corrupción (p.73).

Es decir, el reto, más que perseguir delitos y castigar culpables, consiste en limitar los espacios que permiten la captura mediante cambios estructurales en las instituciones de gobierno y la implementación de la rendición de cuentas vertical (del Estado a la Sociedad) además de combatir la impunidad, fomentar la cultura de la legalidad que son elementos *sine qua non* en la fórmula.

Para ello, desde las instituciones es necesario que se comprenda su papel como agentes de cambio ya que con las estructuras organizacionales actuales y con las atribuciones legales apenas se busca (sin lograrlo del todo) sancionar a quienes utilizan los recursos públicos para beneficio propio o de terceros. Pero solo eso.

El Informe País (2022, p. 173) concluye que el combate a la corrupción ha fracasado, entre otros motivos, por la simulación de las instituciones que se centran más en las formas que en cumplir los objetivos que las leyes les marcan.

Para ello se requiere que se asuman como instituciones vivas, capaces de adaptarse y de renovarse y que se abrace y se cumplan los objetivos para los que fueron creadas por encima de las maneras de hacerlo.

En esos procesos de adaptación se requiere que las instituciones de Gobierno que, dicho sea de paso, no están diseñadas para implementar la participación ciudadana en sus funciones, diseñen mecanismos que les permitan transitar hacia la apertura institucional que, en conjunto, abrirá las puertas para el ejercicio del Gobierno Abierto.

Hay que recordar que uno de los ejes del Gobierno Abierto consiste en la innovación de procesos y el uso de las tecnologías para generar datos abiertos sobre sus procesos, estrategias y acciones.

A la Sociedad Civil se le exige una mejor y más efectiva organización. Ciertamente, con las puertas cerradas a la participación por parte de las instituciones, la búsqueda de espacios de incidencia puede propiciar una cierta desorganización o dispersión de esfuerzos. Pero esa no debe ser la constante. También afinar los objetivos y ser muy concretos y eficaces en el acompañamiento a las instituciones permitirá que se logren mayores resultados.

Por supuesto, en tercer lugar, abrir mecanismos de participación efectiva a través de la Red Estatal Anticorrupción, presentar propuestas, crear foros e ir haciendo las presiones necesarias para que no solo sean tomadas en cuenta, sino que se ejecuten, se evalúen y se conviertan en ejercicios constantes.

Y finalmente, debe quedar claro que el Comité de Participación Ciudadana no es el Sistema Anticorrupción. Ha sido muy fácil señalar a un solo culpable, pero la responsabilidad esta dispersa.

El papel de los Comités de Participación Ciudadana es igual al que le corresponde a Ladón en la mitología griega como el enviado a reforzar el trabajo de las ninfas del jardín de

Hespérides quienes eran, en realidad, las encargadas de vigilar las preciadas manzanas de oro de los dioses del Olimpo, en este caso, los recursos de todos nosotros.

Es decir, el papel ciudadano no consiste en investigar y sancionar pues no cuentan con las facultades legales para ello. Los Comité de Participación Ciudadana son vigilantes de que el sistema funcione y son vasos comunicantes de las inquietudes ciudadanas hacia las autoridades, son los grandes articuladores de la coordinación interinstitucional y de la colaboración entre la sociedad y el gobierno para el combate a la corrupción pero no cuenta con las atribuciones legales (y no tiene por qué contar con ellas) para sancionar a unos y otros si no cumplen con su función.

Por ello, los resultados del Sistema Anticorrupción no se centran únicamente en el Comité Ciudadano ni en la Secretaría Ejecutiva. Es más, las verdaderas estrellas del juego son las autoridades que sí cuentan con las facultades legales para investigar y sancionar y para emprender acciones preventivas.

Así, podemos decir que el Sistema Anticorrupción es un esquema de trabajo coordinado y de responsabilidades compartidas entre las autoridades que lo conforman, en primer lugar y entre éstas y la ciudadanía, en segundo término.

Conclusiones

Como ya quedó claro, la captura de los presupuestos, los puestos y las decisiones; es decir, la corrupción, no necesariamente opera contra la ley; pero sí contra lo que es público entendido como lo que le pertenece al pueblo (Rabotnikof, 2008, p.38).

En ese sentido, su erradicación depende más de la buena reconducción de esfuerzos para que lo público se mantenga público y se evite la captura que de las sanciones por el uso y abuso de los recursos públicos.

Si bien es cierto que vigilar y fiscalizar el gasto es necesario, el combate a la corrupción llega a tocar hasta fibras de conductas éticas para la toma de decisiones por el bien común y no para brindar poder económico o político a ciertos grupos.

Y esta última parte queda suelta en tanto no hay instituciones que revisen las conciencias de quienes acceden a poder y en tanto que son pocas en número y limitadas en alcances las instituciones que revisan y sancionan las conductas cuando éstas se alejan de la construcción de comunidad.

Y se complica aún más cuando la rendición de cuentas horizontal (entre instituciones de gobierno) se realiza, en el mejor de los casos, a medias, en partes y con gran resistencia y opacidad y la rendición de cuentas vertical (del Estado a la Sociedad) simplemente no existe.

Por lo tanto, el combate a la corrupción (entendida como la captura de recursos, puestos y decisiones públicas) no empezará a presentar avances contundentes en tanto las instituciones no se abran a la rendición de cuentas, la sociedad civil no las exija y no se inicie, a partir de ahí, un diálogo permanente para la mejora de la administración pública, el fortalecimiento a la cultura de la legalidad (que no es otra cosa que respetar las reglas) y el combate a la impunidad (es decir sancionar a quienes infrinjan las normas -que no leyes solamente-).

Referencias

- Casar, Ma. Amparo. (2016). *México: Anatomía de la Corrupción*. Segunda Edición. México. Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad
- Díaz Sandoval, Marcela. (2007). *Captura del Estado y toma de decisiones en la formulación de políticas públicas en México*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven. Yale University Press.

López Ayñón, S y Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, en “Cuadernos sobre Rendición de Cuentas”. México. Secretaría de la Función Pública

Merino, M. (2013). *La captura de los puestos públicos* en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México. UNAM.

Rabotnikof, Nora. (2008). Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 32. Ecuador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Soto, Raimundo. (2003) *Corrupción desde una perspectiva económica*. Chile. Universidad Católica de Chile.

Semblanza:

Rosmi Berenice Bonilla Ureña, Ex Presidente del Sistema Estatal Anticorrupción (2020-2021). Ex Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción. (2018-2021). Es Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos con diplomados en Gestión Pública por la Unión Iberoamericana de Municipalistas y El uso de datos en el diseño de Políticas Públicas por el Banco Interamericano de Desarrollo. Certificada en EC0500 “Acción con legalidad y prevención de la corrupción en la Administración Pública” en 2021. Es especialista en Opinión Pública, Comunicación de Crisis y Comunicación Pública. Fundadora de la Red Iberoamericana de Comunicadores Públicos. Licenciada en Ciencias de la Comunicación, periodista por 10 años y titular de áreas de Comunicación y Transparencia por 10 años más.

5. La transparencia y el acceso a la información, ejercicios de Gobierno Abierto como pilares del Combate a la Corrupción.

Ricardo Alberto Ríos Zenteno

La corrupción es un mal que nos aqueja todos los días, debido a ello su combate no puede ser aislado, se requiere de la implementación de acciones y estrategias para generar soluciones conjuntas.

Resumen

En los últimos años en México, la opacidad ha sido constante en muchas de las acciones de las y los servidores públicos, ya sea en su obligación diaria, ya sea desde el punto de vista profesional, al no realizar su función en estricto apego a las normas que los rigen, por omisión de responsabilidades, o por no cumplir con el procedimiento o función que la misma ley les señala, o desde el punto de vista financiero, me refiero a ello desde la parte del manejo de recursos públicos, en donde se hace más evidente este tipo de malas prácticas, algunas sin dolo, pero si negligentes, otras con la finalidad de obtener un beneficio a través del enriquecimiento ilícito, otras más por la inercia de que los demás lo hacen y se convierte en una constante ilícita.

Lo anterior nos lleva a la reflexión del cómo, las y los ciudadanos podemos coadyuvar con las instituciones desde la participación ciudadana, a través de nuestro derecho humano de estar informados, y mediante la transparencia y ese acceso a la información, dicha participación, se convierte en herramienta efectiva para que, con ejercicios de gobierno abierto, sean un pilar para el combate a la corrupción en nuestro país.

Palabras clave: Corrupción, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, gobierno abierto.

Introducción.

En los últimos años, la opacidad ha sido una constante en la mayoría de los gobiernos tanto locales, como en las distintas administraciones de la federación, lo que nos ocasiona que esa falta de información del ejercicio público carezca de publicidad, pero sobre todo de acceso por parte de la sociedad.

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el derecho al acceso a la información en México, ha revertido un poco los escenarios antes descritos, pero aún no ha sido suficiente, toda vez que la mayoría de los “Sujetos Obligados”¹ no cumplen con la obligación de tener pública su información, y en algunos casos, dicha información no es accesible, ya que no se encuentra en datos abiertos.

Para entrar en contexto, debemos primero conocer las definiciones de:

Transparencia: La transparencia es, según la RAE, la cualidad de transparente, y transparente es un cuerpo “que permite ver los objetos con nitidez a través de él” es decir, traslúcido. También significa “que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse” o bien “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”. (INAI, 2022)

Desde esta perspectiva, la transparencia, como cualidad de un cuerpo, carece de sentido cuando es aplicada a una persona, pues por definición esta no es translúcida, menos aún resulta aplicable literalmente cuando se utiliza para describir una condición de las organizaciones, los gobiernos o incluso de los países, a pesar de lo anterior, la idea de transparencia es cada vez más utilizada para describir asuntos, personas u organizaciones y demandar de estas cualidades o comportamientos de apertura, claridad, honestidad e información. Siguiendo esta línea, Guerrero (2008: 11-12) identifica tres usos comunes de

¹ Se considera sujeto obligado a cada uno de los actores a los que les aplican las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información; es decir, los entes a los que se les puede exigir la clasificación, preservación y el acceso a su información. (INAI, 2022)

la transparencia: como cualidad de un objeto (traslúcido); como atributo de un sujeto (franco, abierto, que no oculta nada) y como atributo de un ente colectivo, empresa o asociación civil (cuando este hace pública o disponible información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, administración de recursos, criterios de decisión, actividades, desempeño, gasto, etc.). (INAI, 2022)

Actualmente la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), establece en su numeral 24 que: para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza, y entre ellas en su fracción XI, señala la de publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia. Lo anterior, en la teoría permite que tengamos un cuerpo normativo que garantice ese acceso a la información y que a su vez se traduce en un derecho humano consagrado en la carta magna, en donde en su artículo sexto señala que: Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Además, se concibe como *“el derecho de toda persona a solicitar gratuitamente la información generada, administrada o en posesión de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de entregarla sin que la persona necesite acreditar interés alguno ni justificar su uso.”* (INFOCDMX, 2022)

Acceso a la información: La doctrina, conforme a la jurisprudencia nacional e internacional, concibe el acceso a la información como un elemento de la libertad de expresión. Se trata de un medio para el intercambio de ideas y de información que conlleva no solo el derecho de un individuo o grupo a expresar libremente sus ideas, sino el derecho de la colectividad a recibir esos datos o juicios. De forma tal que el acceso a la información es un elemento inherente al derecho a expresarse como parte de las libertades dentro de un Estado de derecho. Por tanto, la libertad de expresión trae implícito a su vez el derecho de buscar y recibir informaciones (Fierro, 2011) en especial aquella que resulte del actuar del Estado y que por tanto se considera como información pública. (INAI, 2022)

Gobierno Abierto: El gobierno abierto (GA) es visto como una meta, un movimiento, una virtud, un proceso, un modelo o una solución tecnológica (Yu y Robinson, 2012; Peixoto, 2013). En ocasiones es utilizado como una etiqueta para describir, como un principio o como una práctica (Cejudo, 2016). Como una etiqueta, el GA es un nuevo término que involucra a otros conceptos como “transparencia” o “acceso a la información pública”. El GA contribuye a construir un lenguaje compartido para aquellos interesados en incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Sin embargo, puede convertirse fácilmente en una “etiqueta hueca” que los gobiernos incorporan a su discurso para demostrar su compromiso con un movimiento global de apertura, sin que existan decisiones sobre acciones específicas para alcanzar cambios reales. En cambio, como un principio, Gobierno Abierto puede ser un ideal normativo que guíe la acción gubernamental hacia las demandas poblacionales (Mulgan, 2014). La incorporación de este principio a la legislación, a los discursos públicos y a la aspiración de los ciudadanos es deseable, aunque por sí mismo no transformará a los gobiernos mientras no sea traducido a prácticas concretas. Finalmente, el GA como práctica de una serie de decisiones, herramientas y acciones que permite a las personas convertirse en actores centrales, no solo en términos electorales, sino también en el ejercicio del poder y la participación democrática. Estas prácticas —etiquetadas como GA y bajo sus principios— tienen un potencial transformador, ya que permiten a las personas interactuar de manera efectiva con su gobierno. Un gobierno es abierto cuando es posible para los ciudadanos interactuar con él, en dos términos, saber qué hace y poder participar en sus decisiones. ¿Cómo sabemos si un gobierno es abierto? Observando si en instituciones y agencias gubernamentales específicas se les garantiza a los ciudadanos el derecho a la información y la participación en decisiones. Por lo tanto, para valorar la apertura gubernamental es necesario considerar una serie de atributos sobre transparencia y participación en la interacción entre gobierno y ciudadanos. (INAI, 2022)

Una vez definido lo anterior, ahora debemos entender que estos elementos de la vida pública en México, son esenciales para poder contar con las herramientas necesarias para que, mediante la participación ciudadana, incidamos en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, pero qué es la rendición de cuentas y por ende la corrupción.

Los Mecanismos de rendición de cuentas, son los medios establecidos para determinar si las responsabilidades delegadas por los ciudadanos o por una autoridad han sido desempeñadas de manera satisfactoria por los agentes (Dubnick y Romzeck, 1998). Si bien la rendición de cuentas en abstracto es algo difícil de observar, medir y cuantificar, al referirnos a los mecanismos de rendición de cuentas es posible identificar instituciones e instrumentos concretos, que son los que, si operan efectivamente, garantizan el control ciudadano sobre los gobernantes. (INAI, 2022)

Ahora bien, definimos a la corrupción como el abuso de un poder otorgado con la finalidad de obtener una ganancia privada. (Transparencia Internacional, 2022).

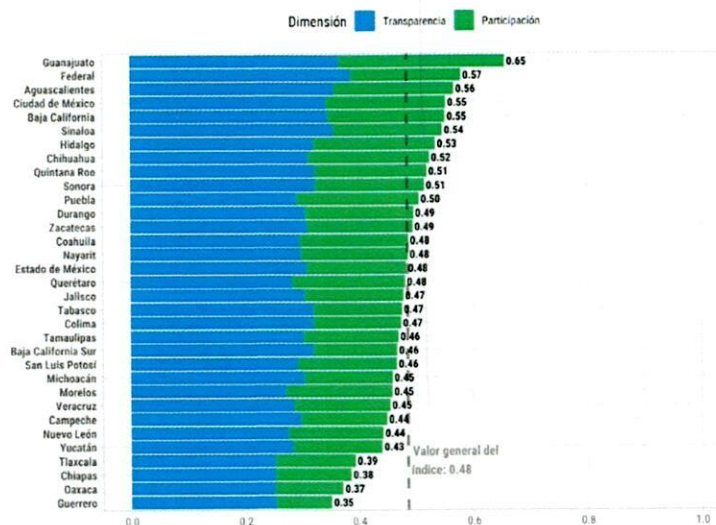
Conforme a los controles previstos en los mecanismos de rendición de cuentas, estos deben ser eficientes y a su vez eficaces, de lo contrario seguiremos inmersos en la opacidad, en las malas prácticas de los servidores públicos, pero, sobre todo, ante estos casos de corrupción que existen, seguiremos teniendo impunidad.

Por una parte, la información en muchos de los casos, no solo es de difícil acceso para las y los ciudadanos, si no que en palabras de Mauricio Merino, no fluye entre las instituciones, lo que dificulta tener el buen manejo de datos necesarios para estos ejercicios de transparencia activa y proactiva.

Una de las grandes premisas que se tienen es que, *lo que no se mide, no se mejora*, es por ello que resulta importante poder analizar distintas métricas sobre transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y gobierno abierto, como la que elabora el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.(CIDE) con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en donde la primera edición el índice de apertura gubernamental alcanzó una calificación de 0.39 (en una escala de 0 a 1 donde 0 representa una institución cerrada y 1 una institución abierta). A la segunda edición, el índice de gobierno abierto se situó en una calificación de 0.52, mientras que para ésta última la calificación del índice se redujo en cuatro puntos,

situándose en 0.48. en donde en su última publicación, se refleja como en Gobierno Abierto, en dicha métrica, únicamente Guanajuato tiene calificación aprobatoria con el 0.65, la federación tiene el 0.57 y Guerrero en último lugar con el 0.35. (CIDE-INAI, 2022)

Gráfica 2. Índice de Gobierno Abierto 2021 por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021

En la Revista “Versus Corrupción” que publica la Comisión de Gobierno Abierto de la Red Nacional de CPC’s Anticorrupción, en su primera edición, el Comisionado Adrián Alcalá Méndez, escribió un artículo muy interesante intitulado “Métrica de Gobierno Abierto: herramienta de alto valor público e incidencia para el diseño de políticas públicas”, en el que expresa: “¿por qué es importante conocer el estado de apertura de nuestras instituciones públicas en el país? La pregunta envuelve una serie de respuestas que se visualizan más allá del cumplimiento normativo. Es una agenda de trabajo que debe ser interiorizada por los sujetos obligados de distintos órdenes con la finalidad de recuperar la confianza ciudadana y avanzar en una lógica de integralidad que considere en el ciclo de implementación de políticas públicas de beneficio social. La ciudadanía, debe ser entendida como un agente de cambio y a partir de ello, colaborar con sus instituciones públicas en la determinación de agendas que partan desde la identificación de una situación problemática, hasta la cocreación de alternativas de solución viables, factibles, inmediatas y con un sentido de resolución expedito.” (Méndez, 2022)

Lo anterior trae el enfoque de la importancia de la participación ciudadana, y por ello su reconocimiento como herramienta activa en el combate a la corrupción es primordial, tan es así que en la reforma constitucional de 2015, en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le da ese valor al ciudadano, al institucionalizar para que tenga un papel fundamental en la lucha contra la corrupción, a través de la creación de los Comités y Consejos de Participación Ciudadana, cuya persona que lo presida, en automático será el que coordine las acciones institucionales.

Artículo 113². El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes 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. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

- I. 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 60. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;
- II. **El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos** que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados **en los términos que establezca la ley, y**

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b)
- c)
- d)

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción

Como bien refiere el texto constitucional, es importante observar lo que señala la Ley General, para lo cual nos referiremos al:

Artículo 10³. Son integrantes del Comité Coordinador:

I. **Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;**

II.

Ahora bien, todos estos ejercicios de cocreación, deben de tener la amalgama perfecta entre la parte institucional (gobierno) y la parte social (ciudadanía) que en su conjunto, incidan lo suficiente evitando con ello su opacidad se evite o se controle, pero sobre todo para que en casos donde alguna persona o servidor público no cumpla con las “reglas del juego”, este no se vaya impune y pueda realmente ser sancionado, esto se traduce en que *“la ciudadanía debe conocer sobre los mecanismos de participación ciudadana y de los medios de impugnación para ejercer nuestros derechos, lo que favorecerá la construcción*

³ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

de un México más abierto y sin corrupción”⁴; me referiré principalmente a estos últimos, a los medios de impugnación, ya que a través de ellos, de las denuncias ciudadanas, tanto de las quejas como de los recursos de revisión que se interpongan ante los organismos garantes de la transparencia, es como de manera efectiva y eficaz, podremos combatir esa impunidad, ya sea porque un “Sujeto Obligado” no cargó la información que por ley tenga que publicar (transparencia activa) o porque este, no le brinde la información correcta, o se la niegue sin causa debidamente justificada, recordando que siempre debe existir y permear, el principio rector de máxima publicidad.

Actualmente, estos derechos para ejercer la información previamente descritos, han servido para denunciar justamente ello, los grandes y escandalosos actos de corrupción como el de ODEBRECH, o la estafa maestra, o incluso mencionar el de los sobres amarillos, entre otros, se ha dado justamente a través del ejercicio de estos derechos en trabajos periodísticos, en donde ciudadanos, activistas, o periodistas, han hecho un trabajo que por ley debería de corresponder a las autoridades fiscalizadoras e investigadoras, pero ante esa negativa de hacerlo, es donde la ciudadanía en un papel de participación activa en temas de la vida pública de nuestro país, ha decidido tomar esa responsabilidad.

Las principales causas que nos llevan a que ciertas autoridades no hagan el papel que les corresponde, especialmente se da por las represalias que al interior de los propios gobiernos puedan existir, en otros casos, porque no se les da el recurso humano y financiero suficiente, esto con intención expresa, para que sea realmente imposible realizar su trabajo, como ejemplo el de los órganos garantes (de transparencia) tienen la tarea legal de verificar que las obligaciones comunes y específicas de los sujetos obligados se encuentren en sus portales, pero, en algunos de los casos, se realizan dichas verificaciones de manera general, en donde se tengan los formatos, acorde a las tablas de aplicabilidad que ellos (los órganos garantes) expiden, y se encuentren en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) o en las páginas oficiales de los “Sujetos Obligados”, pero sin realmente entrar a una

⁴ Panel 2: “La importancia de la sociedad civil en las acciones contra la corrupción” del foro “la transparencia y el acceso a la información como herramientas de la sociedad civil en el combate a la corrupción, en el auditorio Alonso Lujambio del INAI, 25 de agosto de 2022”

verificación cualitativa de la información, por lo que esto se traduce en que se podrá contar con información, pero no de calidad, o en otros casos, en formatos no aptos, sin datos abiertos, lo que dificulta realmente el acceso a los mismos.

Para entender lo previamente descrito, desde un punto vista técnico, se considera que un dato es abierto, cuando no se encuentran barreras para usarlo, reutilizarlo y redistribuirlo libremente, con el único requisito, en algunos casos, de atribuir y/o compartir de la misma forma. En la práctica y dentro de la comunidad de datos abiertos se considera así si es accesible al público y si no tiene límites vinculados con la identidad o la intención del usuario. Es decir, si se ofrece en un formato digital que pueda ser leído por una computadora, enlazado con otros datos si no tiene restricciones de uso, reutilización o redistribución. Los datos abiertos pueden ser de distinto volumen. Sin embargo, su importancia no radica aquí, sino en su cualidad o formato. Este término se usa con frecuencia para referirse a los datos producidos y publicados por entidades estatales. Debido a malas traducciones al español, en muchos casos se conocen como datos abiertos gubernamentales. (INAI, 2022)

Desafortunadamente en muchos de los casos, los encargados de subir información, o en términos técnicos hacer la carga de la información, ya sea en el portal de obligaciones de transparencia o bien, de dar una respuesta a una solicitud de información, proporcionan los datos de manera tal, que los mismos cuestan ser procesados, ya que por una parte si cumplen (a medias) con entregar la información o transparentarla, pero por otro lado, la proporcionan en formatos que por su propia naturaleza, no cumplen con el requisito de dato abierto, por ejemplo en vez de dar un archivo en formato *xls, lo que hacen es que imprimen esa información, la escanean como si fuera imagen y la entregan, eso hace que no se pueda hacer ingeniería de procesamiento de datos, y ello en la mayoría de los casos, es por la instrucción superior a manera de estrategia de opacidad, que los datos así sean entregados, para efectos de cumplir si, pero sin el principio de máxima publicidad.

El principio de máxima publicidad se refiere justamente a que toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano, organismo o entidad federal, estatal o municipal es

pública, salvo que caiga en una de las hipótesis de reserva previstas en las leyes correspondientes. Este principio implica un cambio en la concepción de la información gubernamental, ya que anteriormente existía la prevalencia del secreto administrativo, acompañado del manejo discrecional de la información. Ello suponía negar sistemáticamente cualquier solicitud de información por parte de los gobernados y menos aún dar cuenta de las razones de la acción gubernamental. Además, era una práctica que permitía que la clase política y la burocracia se apropiaran de los archivos y documentos como si fueran parte de su patrimonio. (INAI, 2022)

Al respecto Fernández Ramos ha escrito: “el secreto administrativo cumple con una clara función de separación de la Administración en la relación con la sociedad [...]. El dominio de la regla del secreto administrativo es tan consustancial al sistema que no pareció necesario imponerlo en una norma general: sencillamente se sustenta en la ausencia de una regla de comportamiento general y objetiva, así como el impreciso deber estatutario de discreción de los empleados públicos. Ahora bien, la ausencia de una interdicción general de la Administración a comunicar a los ciudadanos los documentos que están en su poder [...] determina que más que un principio general de secreto, deba hablarse de una discrecionalidad amplísima para admitir o denegar —en cada caso— el acceso a la documentación administrativa. El resultado natural de esta discrecionalidad es, por un lado, el de una administración 'pudorosa' que aparece formalmente como celosa guardiana de las informaciones relativas a su organización y a su actividad [...] pero esta también, al mismo tiempo y no en menor medida, una administración 'confidente' para con los grupos con conexiones internas en el aparato administrativo” (Fernández, 1997: 21) (INAI, 2022)

Esa discrecionalidad de la que se habla, justamente es lo que tratamos de explicar, que la misma en varios de los supuestos son por “instrucciones superiores”, para efectos de no cumplir con este principio.

Ahora bien, siguiendo la estructura del gobierno abierto, tenemos a la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas como ingredientes esenciales, pero todo

con el enfoque desde la participación ciudadana, misma que debe ser activa, pero sobre todo directa en la toma de decisiones.

Conforme a lo anterior, debemos plantear la pretensión de los modelos de gobierno abierto, los cuales deben de mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información con datos abiertos; facilitar la participación ciudadana en toda la vida pública de las instituciones y favorecer a la generación de espacios de colaboración y coordinación entre la administración pública, la sociedad civil y el sector privado, para incidir en la toma de decisión para el bien de las y los ciudadanos.

Asimismo, una “sociedad abierta”, deberá existir no solo en el sector administrativo (poder ejecutivo), sino en los poderes legislativo y judicial. Por lo que debemos exponer la importancia de que, en un gobierno abierto, se contemple a la “justicia abierta” y al “parlamento abierto”.

Peter Sharp, experto en la materia, define la Justicia Abierta como "un diálogo permanente del ecosistema de justicia con la ciudadanía que, desde la transparencia, la participación y la colaboración permite un pleno acceso a la justicia generando honor social y valor público en los intervinientes".

Además, se define como la aplicación de la filosofía de Estado abierto en las instituciones relacionadas con la justicia. Es decir, del mismo modo está basado en la transparencia, la participación y la colaboración, con el uso estratégico de las TIC's (Tecnologías de la Información y la Comunicación) y constituye un paradigma de gobernanza pública para la justicia.⁵

⁵ Elena, S., y Mercado, J. G. (2019). [Furthering open justice in the Open Government Partnership: updating the findings, en Open Justice: An Innovation-Driven Agenda for Inclusive Societies](#) (May 2019).

Por consiguiente, ¿qué significa implementar los principios de gobierno abierto en el Poder Judicial? Brindar una justicia más accesible, más efectiva, más transparente, más abierta y más cercana al ciudadano y a sus necesidades actuales.⁶

Principios de Justicia abierta

En virtud la definición de justicia abierta podemos colegir que esta es en rigor una filosofía en la forma de administrar justicia y como tal se sustenta en tres principios fundamentales a saber:



Transparencia

Los datos a partir de los cuales se adoptan decisiones deben ser públicos, ya que son financiados con recursos públicos y deben cumplir con estándares reconocidos, es decir, en formato abierto, procesables, accesibles a través de herramientas tecnológicas y, sobre todo, comprensibles.



Participación

Debe existir un diálogo ciudadano. Implica la obligación de la administración a crear los canales necesarios para coconstruir un Estado más eficaz y eficiente en la inversión de los recursos públicos. Diálogo que también debe construirse desde la transparencia en una relación *vis a vis*.

⁶ Naser, Alejandra y Ramírez-Alujas, Álvaro (2014). “Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región”. Serie Manuales – CEPAL No.81. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/36665>



Colaboración – coworking

Debe existir una dinámica de cocreación entre todos los intervinientes de la política pública, que involucre lo público y lo privado en una lógica de inteligencia colectiva, sobre una plataforma de trabajo con unidad de propósito. Se trata de evitar la duplicidad de funciones y transitar del archipiélago al continente.

Fuente: ParlAmericas y la Organización de Estados Americanos

Estado Abierto en América Latina y el Caribe.

(OEA, <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8635912>, 2022)

Parlamento abierto

El Parlamento abierto está basado en la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y el uso estratégico de las tecnologías de la información para generar soluciones a los retos que estos principios suponen.

Es importante subrayar, que un parlamento abierto debiera rendir cuentas, propiciar el acceso a la información y presentarla de forma transparente y sencilla. Por lo que, un parlamento abierto debiese procurar utilizar al máximo las tecnologías de la información y la comunicación, como un medio más para redefinir su relación con el resto de la sociedad y generar espacios de participación que trascienden lo informativo y permitan a la ciudadanía generar ideas, monitorear y ser partícipe de las decisiones públicas.

Es así como Parlamento Abierto se ha definido como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento, que tiene por principios la transparencia y acceso a información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y amigables para las y los ciudadanos. Asimismo, permite la participación de la ciudadanía en el proceso de creación de leyes utilizando las TIC e internet.

Con ambos modelos, el de justicia abierta y parlamento abierto, estaríamos transitando justamente a contar con un estado abierto, impulsando estrategias, políticas y acciones que contribuyan a la transparencia, a través de los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, imparcialidad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

No debemos de obviar, cómo se encuentra integrado desde el punto de vista geográfico y demográfico nuestro país, es por ello que existe otro modelo importante de impulsar, para que en su conjunto transitemos a un estado abierto, y es justamente el del municipio abierto.

El Gobierno Abierto (GA) busca cambiar la forma en la que se relacionan los ciudadanos, los gobiernos y la administración pública, en donde el involucramiento informado de la sociedad es esencial.

La Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), es una iniciativa internacional que busca propiciar compromisos concretos desde los Gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para consolidar la Democracia y elevar la calidad de los servicios públicos (Ramírez-Alujas & Dassen, 2014:49). De esta forma, se busca ubicar al ciudadano en el centro del proceso de toma de decisiones y de la implementación de políticas públicas. (OEA, 2022)

En esta vía, la AGA plantea cinco ejes estratégicos para la elaboración de dichos planes de acción a nivel nacional:

1. Mejoramiento de Servicios Públicos por medio de la optimización e innovación en la gestión;
2. Incremento de la integridad pública a través de estrategias de promoción de la ética pública y la lucha contra la corrupción;
3. Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos gracias a la asignación adecuada de presupuesto, uso íntegro del financiamiento interno y externo, y el aprovechamiento y conservación de recursos naturales;
4. Creación de comunidades más seguras partiendo de la colaboración con la ciudadanía en cuestiones de riesgo (seguridad ciudadana, atención a desastres, riesgos ambientales, protección civil, entre otros); y

5. Responsabilidad corporativa y rendición de cuentas que permita una regulación más allá de lo público y que involucre al sector privado. Todos estos ejes deben reflejar los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación y tecnología (Open Government Partnership, 2013).

En México, así como en varios países latinoamericanos, la desigualdad territorial, sobre todo entre las grandes ciudades y los municipios, sigue siendo abismal, tanto en la generación de ingresos propios como en las capacidades administrativas necesarias para enfrentar las responsabilidades y retos que trae la descentralización, ello conlleva a grandes desafíos en lo económico, en infraestructura, en lo político y lo administrativo.

Entendido como el primer paso para la apertura de los Gobiernos, el acceso a la información pública con datos abiertos, es un paso fundamental, para iniciar procesos de participación y colaboración entre sectores, pero sobre todo, para transitar de un estado de opacidad, a un estado democrático, a un verdadero estado abierto.

Conclusiones o recomendaciones.

El profesionalista burócrata no puede obrar en acción trascendente personal; se ve absorbido por elementos políticos de dudoso origen y discutibles propósitos que no lo dejan llegar nunca hasta el que realmente tiene un poder de decisión; de tal suerte, no tiene sino dos caminos por seguir; el de poner su fuerza intelectual en forma inferior al servicio de programas confusos con los cuales no lo liga vínculo sincero de ningún género, o el de realizar pequeñas labores de orden técnico que le permiten cobrar honradamente un sueldo, sin poner nunca lo mejor de su iniciativa para hacer posible la realización de un verdadero ideal de servicio social. (Iglesias González, 1998)

Las gran reforma del derecho de acceso a la información como derecho humano, y la creación del Sistema Nacional y Locales Anticorrupción (en 2015), son los grandes pasos que nuestro país ha dado para empezar a caminar hacia una mejor calidad de vida para las y los ciudadanos, toda vez que la primera, es la base necesaria para que a través de la

transparencia y el acceso a la información pública, evitemos la opacidad, y la segunda, es para que mediante la participación ciudadana institucionalizada desde el marco constitucional, se coordinen sociedad y gobierno, para la toma de mejores decisiones para prevenir, detectar y sancionar actos o hechos de corrupción.

Si bien, el camino no será fácil, ni rápido, las bases ya tienen un sustento, ahora nos toca a las y los ciudadanos ser observadores, pero a su vez ser partícipes de que podamos transitar hacia un México abierto y sin corrupción.

Lista de referencias

Bibliografía

- CIDE-INAÍ. (30 de agosto de 2022). <https://micrositios.inai.org.mx/>. Obtenido de <https://micrositios.inai.org.mx/>: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Resumen-ejecutivo_MGA-2021.pdf
- Dubnick, M. & Romzek, B. (1998). "Accountability". En Shafritz, J. (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Nueva York. Westview Press.
- Elena, S., y Mercado, J. G. (2019). Furthering open justice in the Open Government Partnership: updating the findings, en *Open Justice: An Innovation-Driven Agenda for Inclusive Societies* (May 2019). Recuperado de: <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8635912.%20Obtenido%20de%20https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8635912>
- Fernández, S. (1992). *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid. Marcial Pons.
- Guerrero, J. P. (2007). *Information and communication technologies as tools to facilitate the right to information: The case of the federal government in Mexico*. Recuperado de: http://www.icic2007.org.nz/Day_4/Guerrero_day4_4A.pdf [fecha de consulta: 2 de noviembre 2010].
- Iglesias González, R. (1998). Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940. En R. Iglesias González,

Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940 (págs. 976-977). México: UNAM.

INAI. (30 de Agosto de 2022). *transparencia guanajuato*. Obtenido de https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf

INFOCDMX. (30 de AGOSTO de 2022). *INFOCDMX*. Obtenido de <https://infocdmx.org.mx>: <https://infocdmx.org.mx/index.php/solicita-informacion-publica/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica.html>

Méndez, A. A. (2022). Métrica de Gobierno Abierto: herramienta de alto valor público e incidencia para el diseño de políticas públicas. *Versus Corrupción*, 15-17.

Mulgan, R. (2014). *Making open government work*, London: Palgrave-Macmillan.

OEA. (1 de septiembre de 2022). <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8635732>. Obtenido de <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8635732>: <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8635732>

OEA. (1 de septiembre de 2022). <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8635912>. Obtenido de <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8635912>: <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8635912>

OEA. (1 de septiembre de 2022). *OEA*. Obtenido de OEA: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEa-Gobierno_Municipal_abierto.pdf

Ramírez-Alujas, Á., & Dassen, N. (2014).

Vientos de Cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América

Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. BID. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEa-Gobierno_Municipal_abierto.pdf

Transparencia Internacional. (30 de agosto de 2022). Obtenido de Transparencia Internacional: <https://www.transparency.org>.

Semblanza

Ricardo Alberto Ríos Zenteno, es Licenciado en Derecho, Maestro en Impartición de Justicia, Doctor en Derecho Penal, cuenta con diversos diplomados, algunos en materia transparencia, acceso a la información, derechos humanos, electoral, administrativo, de corrupción y protección de datos personales, entre otros .

Ha incursionado en la iniciativa privada y la administración pública en Chiapas, en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, destacando la de Secretario Técnico en el Consejo de la Judicatura, Jefe de la Unidad de Transparencia de la Auditoría Superior del Estado de Chiapas y actualmente Consejero del CPC Chiapas y Presidente de la Comisión de Gobierno Abierto de la Red Nacional del CPC's Anticorrupción.

Ha sido catedrático en algunas universidades en Chiapas, en las materias de derecho internacional privado, administrativo, civil e impartido la asignatura de "acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales" en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Ha escrito distintas publicaciones, entre las cuales se encuentran: "Protección de Datos Personales, un enfoque al mundo de la privacidad, internet, plataformas y redes sociales", Revista Digital del Poder Judicial del Estado de Chiapas "Código Justicia", Primera edición.

Asimismo, ha sido coordinador de distintas revistas como la de "Fiscalizando" de la Auditoría Superior del Estado de Chiapas y "Versus Corrupción" de la Comisión de Gobierno Abierto de la Red Nacional de CPC's Anticorrupción, entre otros.

6. El Combate a la Corrupción desde el Enfoque Basado en Derechos Humanos aplicado a los DESCA.

María de los Ángeles Corte Ríos

Resumen

El enfoque basado en derechos humanos como marco para el abordaje al combate a la corrupción es considerado como un nuevo paradigma que coloca en el centro de la atención a las personas titulares de derechos humanos que se ven violentadas por hechos de corrupción. A partir de la revisión misma de lo que se entiende como corrupción, se hace un análisis de las obligaciones de los Estados en materia de la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos afectados por hechos de corrupción, desarrollando al mismo tiempo el contenido de lo que constituye el enfoque basado en derechos humanos. El análisis se integra también aportando una reflexión en materia de las exigencias que supone para el Estado la defensa de los DESCA frente a los contextos y hechos de corrupción, para finalizar señalando dos retos cuya superación, a mi modo de ver, son requisitos sine qua non para poder avanzar en la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en el combate a la corrupción.

Palabras clave: Derechos humanos, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, corrupción, víctimas, obligaciones de los Estados.

I. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo el análisis del problema de la corrupción bajo el enfoque de derechos humanos. Este enfoque constituye un nuevo paradigma en la consideración y combate a la corrupción ya que aporta elementos pro persona sumamente relevantes. Señala la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su Prefacio: *La corrupción es 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 la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.*¹

En el primer capítulo se aborda el significado del concepto de corrupción desde un análisis que busca mostrar las diferencias que existen entre la concepción de la corrupción desde un enfoque penalista, financiero o de otra índole, y el enfoque basado en derechos humanos. Asimismo se incorporan nuevas categorías de análisis como son los derechos humanos referidos, el estado de derecho y la democracia.

En el segundo capítulo se exponen las obligaciones estatales en materia de cumplimiento a los derechos humanos vinculadas a hechos de corrupción, así como el significado y exigencias del enfoque basado en derechos humanos. Las obligaciones referidas se fundamentan en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en las observaciones que sobre ellas hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²

En el tercer capítulo se aborda la violación a los DESCA por hechos de corrupción. El objetivo es plantear la violación directa e indirecta de los DESCA, así como la condición de víctimas en las que quedan las personas afectadas, especialmente los grupos vulnerables y aquellos histórica e interseccionalmente discriminados.

El cuarto capítulo plantea una reflexión sobre dos retos cuya superación considero es requisito *sine qua non* para la condición de posibilidad de la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en el abordaje del combate a la corrupción.

El presente trabajo es una referencia general sobre el tema, sin referencias específicas a ningún Estado, sin embargo, tengo la certeza de que, a partir de su lectura, nos veremos obligadas, obligados, a referirlo a nuestro país, a sus condiciones de pobreza, de falta de educación, de falta de alimentación, de carencia de trabajo, un México tan injusto que resulta abrumador y nos exige no sólo la mejor y máxima capacidad en el ejercicio profesional sino también la mayor fortaleza y esperanza de que otro México es posible.

¹ ONU, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2006). Washington. p. 1. Puede consultarse en: [04-56160_main_pr \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/main_pr)

² En el resto del texto se referirá a ella como CIDH.

II. El significado del concepto de corrupción:

Por paradójico que parezca en función del reconocimiento de la gravedad, complejidad y necesidad de abordaje del problema de la corrupción, desde el marco de los instrumentos internacionales y regionales en la materia, no se cuenta con una definición que nos oriente con respecto a aquello en lo que consiste, sino más bien, se aportan descripciones de ella. Finalmente cabe la pregunta de si puede utilizarse la definición de corrupción de instituciones internacionales como Transparencia Internacional³ que la define como: “el abuso del poder encomendado en beneficio propio y se preste central atención al abordaje que llevan a cabo las Convenciones y Recomendaciones Internacionales y regionales relativas al tema.

El primer instrumento en la materia tiene su origen en la Organización de Estados Americanos (OEA), con la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 marzo del año 1996.⁴

El documento en comento señala en su Preámbulo:

La convicción de 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;

La consideración de que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio;

El convencimiento de la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.

El convencimiento de la necesidad de adoptar cuanto antes un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en

³ Transparencia Internacional, (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Alemania. p. 14. Puede consultarse en: [front15_10.indd \(transparencia.org.es\)](#)

⁴ OEA (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción, Washington, Estados Unidos. p. 4. Puede consultarse: [04-56160_main_pr \(unodc.org\)](#)

especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio; así como respecto de los bienes producto de estos actos;

(...)⁵

A lo largo de la presente Convención no se encuentra una definición acerca de la corrupción, sin embargo, como puede observarse, sí integra una serie de consideraciones con respecto a la corrupción, sus efectos, sus consecuencias, los resultados de su combate, la necesidad de la participación de la sociedad civil en su prevención, así como la necesidad de tomar medidas para combatir la corrupción. Consideraciones importantes porque reflejan un primer nivel en la evolución de la comprensión del problema.⁶

El 14 de diciembre del año 2005, entra en vigor, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también conocida como Convención Mérida por haber sido firmada en esa ciudad mexicana.⁷

Esta Convención tampoco incluye una definición acerca de la corrupción pero señala en su prefacio lo siguiente:

La corrupción es 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 la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor

⁵ OEA (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción, Washington. Estados Unidos. p. 5. Puede consultarse: [04-56160_main_pr \(unodc.org\)](mailto:04-56160_main_pr@unodc.org)

⁶ Dentro del Sistema Interamericano existen múltiples documentos que hacen referencia al vínculo entre derechos humanos y corrupción, se sugiere en especial la revisión de la Carta Democrática Interamericana, el Compromiso de Lima sobre “Gobernabilidad democrática”

⁷ Esta Convención entra en vigor para México el 14 de diciembre del 2005, al ser publicada en el DOF en dicha fecha.⁷

clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.

Como puede observarse, la presente Convención aporta elementos nuevos e importantes como son: las consecuencias corrosivas de la corrupción, el socavamiento de la democracia y el estado de derecho que da pie a la violación de los derechos humanos, menoscaba la calidad de vida afectando gravemente a las personas en condición de pobreza.

Estas consideraciones muestran una importante evolución en la consideración de la corrupción al vincularla expresamente con la violación del estado de derecho y de los derechos humanos.

La Resolución 1/18 Corrupción y Derechos Humanos aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 2 de marzo del año 2018, tampoco define a la corrupción pero hace una aportación integral de la misma desde una nueva visión del problema al contar con el enfoque basado en derechos humanos.⁸

Esta Resolución plantea el combate a la corrupción desde un nuevo paradigma como puede observarse al analizar su contenido. Entre sus señalamientos más importantes, se encuentran los siguientes:

A. Considera que la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad.

B. Reafirma la importancia que tiene la lucha contra la corrupción para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya efectividad depende de políticas y presupuesto públicos.

C. Destaca que la corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de

⁸ Aprobada en la ciudad de Bogotá, Colombia, en el marco de su 167 período de sesiones, a los dos días del mes de marzo de 2018.

forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres.

D. Señala que bajo el marco jurídico interamericano, los Estados tienen el deber de adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter para garantizar el ejercicio de los derechos humanos frente a las vulneraciones y restricciones que produce el fenómeno de la corrupción.

E. Reafirma que las víctimas de la corrupción deben estar en el centro de la lucha contra este fenómeno y formar parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación.

F. Recuerda que el objetivo de toda política pública para combatir la corrupción debe estar enfocado y ser implementado a la luz de los siguientes principios:

el papel central de la víctima, la universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia y la interrelación entre los derechos humanos; la no discriminación y la igualdad; la perspectiva de género e interseccionalidad; la participación e inclusión; la rendición de cuentas; el respeto al estado de derecho y el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados.

G. Determina que el enfoque de derechos humanos se debe aplicar de manera transversal en todas las estrategias y entidades anticorrupción en la Región.

H. La corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad. Entre estos grupos, las mujeres, los líderes sociales, defensores del derecho a la tierra, pueblos afrodescendientes y pueblos indígenas son los más afectados. Asimismo, el impacto de la corrupción es muy grave en la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, en las personas migrantes, y en personas LGBTI.

I. Entre los impactos más significativos del fenómeno de la corrupción en la región, la CIDH destaca con especial atención las afectaciones en la institucionalidad estatal, en

particular en la administración de justicia, y el aparato electoral, con las consecuentes afectaciones al ejercicio de derechos políticos. Con respecto, a las afectaciones institucionales, se destacan la concentración de poder, los actos de discrecionalidad, la ausencia de control en la gestión pública, la impunidad, así como elementos culturales como la tolerancia a la corrupción. De manera transversal, la corrupción atraviesa actos cotidianos junto a estructuras de corrupción sistémica o macro-corrupción, que en algunos casos llegan a niveles de complejas formas de captura del Estado, cooptación de estructuras estatales e incluso desviación institucional con fines delictivos.

Como se puede observar, la evolución y el giro en el enfoque en el combate a la corrupción significa poner a las personas en el centro de la consideración del problema. Lo anterior supera los planteamientos penales, financieros, electorales, entre otros, que fueron utilizados en el pasado como marco exclusivo de consideración para el combate a la corrupción.

III. Obligaciones estatales desde el enfoque basado en derechos humanos

El marco de derechos humanos de cada Estado, que en México tiene rango constitucional a partir de la reforma del 10 de junio del 2011, significa la adopción del contenido de los tratados, en este caso, en materia de derechos humanos, en función del carácter vinculante para los Estados parte. La obligación de respeto y garantía de los derechos humanos corresponde a cada uno de los Estados que suscriben y aprueban un tratado, constituyendo el deber de llevar a cabo la recepción nacional en el propio sistema jurídico del contenido del tratado incluyendo lo que de él derive y por otro lado, adoptar todas las medidas necesarias, de diversa índole, para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado del que se es parte.

La adopción de un tratado en materia de derechos humanos por parte de un Estado, además del reconocimiento de los derechos reconocidos en la normatividad nacional supone la realización práctica de lo que los derechos prescritos significan en la vida de las personas y la sociedad por parte de las autoridades correspondientes en función de su campo de actuación.

Un ejemplo claro de lo anterior se ve reflejado en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que en su párrafo 3º señala lo siguiente:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los

principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.⁹

No basta con reconocer formalmente los derechos sino que se tiene la obligación de darles cumplimiento **para todas las personas, en todas las dimensiones de su vida y en todo momento**, a través de las acciones que se llevan a cabo dentro del Estado.¹⁰

Es desde este punto de partida que el enfoque basado en derechos humanos adquiere plena relevancia porque desde él, se determina la relación entre individuos y grupos con reclamos válidos, de las personas que son titulares de derechos, y actores estatales y no estatales, con obligaciones correlativas, que se conocen como titulares de deberes.¹¹

En el Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad elaborado por el Gobierno de Guatemala, describe el enfoque de derechos humanos de la siguiente manera:

El enfoque identifica a los titulares de derechos (y sus derechos legales y reglamentarios) y a los titulares de deberes (y sus obligaciones), y contribuye a fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para elevar sus reclamos, así como las de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.

El enfoque de derechos toma como referente la universalidad, la igualdad y la no discriminación, de donde se derivan acciones preferenciales hacia los grupos vulnerables o excluidos de la sociedad.

Algunos principios de este enfoque son: • la materialización real de los derechos • la especial atención a grupos marginados o vulnerables • la interdependencia e integralidad de todos los derechos • la participación activa de los titulares de derechos y • la rendición de cuentas de los titulares de deberes

A través de la implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil, los derechos humanos se convierten en el

⁹ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 2022. p.3 Puede consultarse en: [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](http://Constitución%20Política%20de%20los%20Estados%20Unidos%20Mexicanos%20(diputados.gob.mx))

¹⁰No se hace referencia exclusiva a las obligaciones del gobierno como tal porque, aunque inicialmente se consideró que los derechos humanos eran exclusivamente exigibles al Estado (gobierno), la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado claro que, aunque de manera distinta, los derechos humanos están vinculados también en el ámbito no gubernamental.

¹¹Gobierno de Guatemala, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad. pp. 17 y 18. Puede consultarse en: 28829.pdf (corteidh.or.cr)

referente y fin último para las políticas públicas y éstas, a su vez, en el instrumento para su realización.

Los obligaciones de los Estados en casos de violaciones de derechos humanos por hechos de corrupción están establecidos, entre otros instrumentos, en la Convención Americana de Derechos Humanos en función de la cual es posible comprender el alcance de las obligaciones de los Estados en torno al cumplimiento de derechos humanos como consecuencia de hechos de corrupción.

Es importante tener presente que el vínculo entre corrupción y derechos humanos tiene una doble dimensión, por un lado pueden configurarse violaciones a derechos humanos por actos de corrupción y por el otro lado, puede afectarse el goce y ejercicio de los derechos humanos por las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción. Es decir, existe un vínculo necesario entre la corrupción y la violación de los derechos humanos, de tal manera que, habiendo corrupción, es imposible afirmar que se respetan los derechos humanos.

En el Informe sobre Corrupción y Derechos Humanos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en función de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹² refiere cinco obligaciones de los estados y su referencia en casos de violaciones de derechos humanos por hechos de corrupción.

1. La obligación de respetar los derechos humanos:

El artículo 1.1 de la Convención Americana consagra el deber de respetar los derechos y libertad reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna. La Comisión reitera que la obligación de respetar: “se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. [...] De este modo, en palabras de la Corte Interamericana, “en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”

El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado. En efecto, en virtud de

¹² CIDH. *Corrupción y Derechos Humanos Estándares Interamericanos* (2019). Washington. p. 102.

dicho artículo los Estados tienen el deber fundamental de respetar y garantizar los derechos, de tal modo que todo menoscabo a ese conjunto de derechos reconocidos en la Convención puede ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública y constituir un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional.

2. La obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a hechos de corrupción

La obligación de garantía consiste en un conjunto de medidas que debe adoptar el Estado para permitir el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos. La Comisión reitera que la segunda obligación general de los Estados Parte es la de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. [...] Como parte de este deber de actuar con debida diligencia, los Estados tienen la obligación jurídica de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción. a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a las víctimas una adecuada reparación. [...]"

El incumplimiento de este deber de garantía también puede configurar un ilícito internacional que, si es atribuible al Estado, genera responsabilidad internacional y surge en consecuencia el deber de reparar los daños ocasionados. El deber de garantía tiene diversas expresiones que se pueden vincular directamente con el tema de corrupción.

En primer lugar, la obligación de garantía supone el deber de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para prevenir los hechos de corrupción que pueden configurar violaciones de derechos humanos

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

Los Estados deben tomar las medidas necesarias para adecuar su institucionalidad a través de leyes, órganos y organismos, procedimientos, entre otros, para erradicar la corrupción del aparato estatal. Asimismo, se deben adoptar las medidas necesarias para alentar los cambios culturales necesarios para superar los factores que fomentan y permiten la corrupción. Además, los Estados deben tomar las medidas necesarias para capacitar a los funcionarios públicos para que conozcan sus deberes en materia de probidad administrativa.

El deber de prevención también se extiende a una obligación positiva de las autoridades de tomar medidas operativas para proteger a individuos o grupos, como denunciantes y testigos de hechos de corrupción, cuya vida o integridad se encuentre en riesgo por actos criminales de otros individuos.

En este sentido, los Estados deben adoptar medidas institucionales como legislación, recursos eficaces, procedimientos rápidos y accesibles, y organizativas como sistemas de alerta rápida, evaluación de riesgos, para garantizar una adecuada protección de quienes se ven afectados por la corrupción estructural, tanto por los resultados de la corrupción como por quienes la denuncian y combaten.

Estas medidas van desde actuaciones específicas de protección de un individuo amenazado en el goce y ejercicio de sus derechos a medidas de políticas públicas destinadas a crear ambientes propicios para la protección de los derechos humanos como ocurre en el caso de los defensores y defensoras de derechos humanos.

La Comisión considera que estas medidas de protección son esenciales para evitar que la corrupción de actores privados o no estatales afecte los derechos humanos.

3. La obligación de investigar hechos de corrupción

La Corte Interamericana ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”²⁸⁸, y ha subrayado que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas”²⁸⁹. 262. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos humanos protegidos en la

Convención Americana deriva de la obligación general de garantía establecida en su artículo 1.1 en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado.

A la luz de ese deber, toda vez que las autoridades estatales tengan conocimiento sobre una conducta que haya afectado los derechos protegidos en la Convención Americana y sea perseguible de oficio, deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad de los hechos y el enjuiciamiento y eventual castigo de los autores.

Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación. La investigación debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de denunciantes o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad de lo acontecido en el caso. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana se mantiene cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación. En el caso de que las conductas en cuestión sean atribuibles a particulares, de no ser investigadas con seriedad, comprometerían la responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento del deber de actuar e investigar con la debida diligencia. En los casos en los que las conductas en cuestión puedan involucrar la participación de agentes estatales, los Estados tienen una especial obligación de esclarecer los hechos y juzgar a los responsables. **La Comisión recuerda que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de las víctimas y denunciantes de hechos de corrupción a recursos adecuados y efectivos tanto para denunciar la comisión de estos hechos como para lograr la reparación del daño sufrido y de esa forma contribuir a prevenir su repetición. La Corte también ha indicado que conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana, para garantizar el acceso a la justicia de las personas y grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad, “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus**

particularidades propias, sus características, así como su situación de especial vulnerabilidad”

En casos de corrupción, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas afectaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los involucrados de manera inmediata. Es decir, la protección de derechos humanos debe ser uno de los fines centrales que determine el actuar estatal en cualquier tipo de investigación de casos de corrupción.

De este modo, los Estados tienen el deber de adoptar las medidas eficaces destinadas a investigar y sancionar los actos de corrupción tanto de agentes estatales como de personas, entes u organizaciones privadas. Al respecto, la Comisión recuerda que uno de los factores que coadyuvan a que la corrupción se transforme en un fenómeno estructural es la impunidad de quienes incurren en estas prácticas. Por ello, los Estados deben adoptar medidas legislativas para prohibir los actos de corrupción, establecer sanciones proporcionales y, sobre todo, adecuar los sistemas de control y sanción para que dichos órganos y organismos estatales puedan investigar eficazmente los casos de corrupción, particularmente los más graves, y así establecer la verdad de estos hechos, sancionar y ejecutar las sanciones y recuperar los productos ilícitos obtenidos mediante corrupción

4.La obligación de garantizar el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad y no discriminación

Es importante hacer mención del principio general de igualdad y no discriminación. El derecho internacional de los derechos humanos ha realizado un claro reconocimiento en este sentido como un principio central, fundamental y rector para el avance progresivo en la protección de los derechos humanos. En el sistema interamericano, este reconocimiento se verifica en el contenido del artículo II de la Declaración Americana, en el artículo 1 y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el texto de varios de los instrumentos esenciales del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Desde la más temprana jurisprudencia del sistema interamericano, se ha

destacado sobre el principio de igualdad que esta noción se desprende directamente de la naturaleza humana y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, razón por la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad.

Tal como se ha señalado, la corrupción afecta el principio de igualdad en sus dos dimensiones, como una afectación tanto a la igualdad formal como a la igualdad material.

Por una parte, es una forma de afectación ilegítima del principio de igualdad formal, ya que a partir de actos o situaciones de corrupción, una persona o sector social recibe un trato privilegiado. Por otra, la corrupción también afecta la igualdad material y, particularmente, la obligación de adoptar medidas de acción afirmativa para superar las desigualdades estructurales propias de nuestra región.

5. La obligación de reparar a las víctimas de corrupción.

Cuando se produce responsabilidad internacional por incumplimiento de las obligaciones generales respecto de algún derecho y dicho ilícito, en este caso en materia de corrupción, es atribuible al Estado y debido a ello tiene la obligación de reparar integralmente a las víctimas de corrupción que constituyan violaciones de derechos humanos. La reparación consiste en asumir las consecuencias de dicho acto u omisión ilícitos, adoptando medidas de restitución, satisfacción, compensación y garantías de no repetición respecto de la víctima directa e indirecta y la sociedad en su conjunto. La obligación de reparar es relevante en materia de corrupción porque “desde una perspectiva de derechos humanos, los Estados tienen la obligación no solo de enjuiciar esos delitos, sino también de adoptar medidas para combatir las repercusiones negativas de este fenómeno.”

Para reparar el daño provocado a las víctimas directas e indirectas es necesario determinar adecuadamente el origen del actuar ilícito de los agentes estatales. Esta es la única forma en que los Estados pueden reparar integralmente el daño y prevenir que este vuelva a producirse. **Por ello, independiente de si el acto o situación de corrupción configura, motiva o coadyuva la producción del ilícito, es relevante establecer dicho vínculo para el cumplimiento de buena fe de las obligaciones interamericanas en materia de**

derechos humanos. Por lo tanto, atendido el impacto que estos actos y situaciones de corrupción tienen en materia de derechos humanos, existe un interés colectivo en su erradicación y esta es una obligación internacional de los Estados y no meramente un deber económico, moral o político. La Comisión considera que la erradicación de la corrupción, cuando esta tiene características estructurales como ocurre en la región, obliga a los Estados a adoptar todas las medidas coherentes, coordinadas, adecuadas y eficaces para dicho fin.

Si los Estados no adoptan todas las medidas a su alcance para erradicar el fenómeno de corrupción están incumpliendo con su deber de respetar y garantizar los derechos humanos y de esta forma están incumpliendo sus obligaciones internacionales en la materia, y en consecuencia tienen el deber de reparar los daños causados.

El contenido de las anteriores consideraciones es muestra de lo que se ha referido como un nuevo paradigma en la consideración de la corrupción que desde una visión general, supone tener como eje el enfoque basado en derechos humanos, reconoce a las víctimas de la corrupción y visibiliza la reparación de daño ante hechos de corrupción.

IV. La corrupción como una violación a los DESC.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESCA) son derechos indispensables para el respeto efectivo de la dignidad de las personas en función de que pueda vivir conforme a ella. Estos derechos, junto con los civiles y políticos constituyen un todo integral y cuya aplicación se rige por los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. Estos derechos han sido reconocidos en diversos instrumentos en materia de derechos humanos del Sistema Universal y Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y se cuenta con Observaciones y Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como Recomendaciones de la CIDH. Asimismo, están incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

Dentro del del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos se cuenta específicamente con los siguientes instrumentos: Convención Americana, Protocolo adicional a

la Convención Americana (Protocolo de San Salvador), la Carta Democrática Interamericana, la Carta Social de las Américas.¹³

Los DESCA incluyen los siguientes derechos: derecho al agua, derecho a la alimentación, condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, derecho al cuidado, derecho a la educación, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la salud, derecho a la seguridad social, derechos sindicales, derecho al trabajo, derecho a la vivienda.

La CIDH ha indicado que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es uno de los correlatos de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles:

- i) obligaciones generales de respeto y garantía,
- ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales,
- iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y
- iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección.¹⁴

Con relación con los componentes exigibles e inmediatos de la obligación de dar pasos o adoptar medidas, la CIDH recuerda que el Comité DESC ha indicado lo siguiente:

La adopción de medidas por sí mismas no se encuentran limitadas o condicionadas a otras consideraciones; por ello, si bien el logro de la realización efectiva de los derechos podrá ser paulatino, la adopción de medidas o providencias para tales efectos deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a su cumplimiento. El Estado además tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales

¹³ Esta última señala que “la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

¹⁴ OEA, *Compendio sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales* (2021). Washington. p. 24. Se puede encontrar en: [Compendio DESCA_ESP_completo.pdf](#) (oas.org)

derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo, sino que son de carácter inmediato.¹⁵

En el Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas, en su Recomendaciones 2, la CIDH señala que:

... con relación a la realización progresiva y no regresividad, está vedado al Estado adoptar políticas, medidas y sancionar normas jurídicas que, sin una justificación adecuada y convincente, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. El Estado tiene el deber de rendir cuentas sobre cómo se han movilizado, hasta el máximo, los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de esos derechos.¹⁶

Como puede observarse, resulta imposible dar cumplimiento a dichas obligaciones en materia de DESCAs, si dentro de la planeación nacional de desarrollo, la asignación y ejercicio presupuestal, la ejecución de las políticas públicas, existe corrupción. ejercicio del mismo, existe corrupción. En ese sentido, la corrupción constituye uno de los más graves obstáculos para la protección efectivas de los DESCAs. La privación del derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, al trabajo, derivado de actos de corrupción, entre otros son consecuencias inadmisibles dentro de un estado de derecho en un Estado verdaderamente democrático.

IV. Retos como condición de posibilidad democrática.

Dada la complejidad del fenómeno de la corrupción y la correspondiente violación de los derechos humanos, los retos son múltiples y graves. Entre ellos, hay dos que me parecen muy relevantes y que, por límites de extensión, serán los que abordaré.

En primer lugar nos encontramos con un reto que, a mi modo de ver, puede condicionar el avance en el reconocimiento de la violación a los derechos humanos por hechos y contextos de corrupción. Se trata de la posibilidad de demostrar el nexo causal entre la corrupción y la violación de los derechos humanos. Es difícil medir la corrupción y es difícil medir la violación de los derechos humanos.

Si bien hay mediciones sobre la corrupción, el carácter clandestino de la misma dificulta su identificación, medición, denuncia, combate. Lo mismo sucede con los DESCAs ya que, si bien

¹⁵ OEA, *Compendio sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales* (2021). Washington. p.27 Se puede encontrar en: [*Compendio DESCAs ESP completo.pdf \(oas.org\)](https://oas.org/es/doclibrary/doc13/Compendio_DESCA_ESP_completo.pdf)

¹⁶ OEA, *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos* (2017). Washington. p. 189 Ser.L/V/II.164 Doc. 147 Se puede encontrar en: [Pobreza y Derechos Humanos en las Américas - Buscar con Google](#)

dentro del Sistema Interamericano existe el Grupo de Trabajo integrado por expertas y expertos, que han desarrollado los Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en el marco del Sistema Interamericano de DDHH. Sin embargo, se trata de un primer paso que debe de ser perfeccionado a efecto de poder demostrar objetiva y basada en evidencias, la relación causal entre los contextos y actos de corrupción con la violación de los derechos humanos DESCA en particular. Lo anterior condiciona el contenido de la argumentación, el litigio de defensa de derechos humanos y en suma, el acceso a la justicia de las víctimas de violación a sus derechos humanos por hechos y contextos de corrupción.

Un segundo reto para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en el combate a la corrupción es el hecho de que dicho enfoque no puede desarrollarse con un carácter sumatorio sino que supone el desarrollo de un nuevo marco epistemológico, analítico, de actuación, que aplicado de manera transversal en el diseño, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del combate a la corrupción. Lo anterior significa una amplio abanico de exigencias que van desde la modificación de marcos legales, su incorporación sustantiva en las políticas públicas, un nuevo diseño de los mecanismos nacionales anticorrupción, su incorporación en el acceso a la justicia, formación a defensores de derechos humanos violados por hechos de corrupción, formación de las personas dentro de los medios de comunicación, entre otros.

Ninguno de estos dos retos se presenta como sencillo ni fácil. Entre varias razones, debido a que el “voluntarismo” no es suficiente ya que la incorporación del nuevo paradigma exige una capacidad técnica en función tanto de la consideración de la corrupción como del manejo del marco de derechos humanos y por otro lado, tal vez el más complejo, de la voluntad política para hacerlo.

Conclusiones

La corrupción es un grave problema de orden internacional que desde 1996 cuenta con un instrumento internacional para su atención. A partir de la Convención Interamericana contra la Corrupción, progresivamente se ha ido complejizando el conocimiento de los contextos y hechos de corrupción, que también se ha ido complejizando progresivamente.

El primer enfoque de atención contra la corrupción tuvo un enfoque desde el derecho sancionador, identificando a los responsables de los actos de corrupción e iniciando el diseño de mecanismos internacionales y nacionales para su combate.

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, también se ha dado un proceso de evolución en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos, así como en la determinación de las obligaciones del Estado con respecto al cumplimiento de los derechos.

A partir de los últimos 20 años, se ha ido generando la conciencia de que la agenda contra la corrupción no podía estar desvinculada de la agenda de derechos humanos y en función de ello, los instrumentos relativos al combate a la corrupción han incorporado una visión desde los derechos humanos que ha abierto la puerta a la consideración de que los hechos de corrupción pueden ser violatorios en sí mismos o genera condiciones de violación de los derechos humanos. Al mismo tiempo, los instrumentos en materia de derechos humanos han incorporado el análisis de las consecuencias de la corrupción y establecido una serie de obligaciones para los Estados parte de dichos instrumentos en materia de combate a la corrupción.

En función de lo anterior, se ha planteado un nuevo paradigma con respecto a la consideración de la corrupción y su combate, el enfoque basado en derechos humanos. Este enfoque significa cambios sustantivos en la consideración y combate de la corrupción. De entrada pone a las personas en el centro del problema buscando identificar a las víctimas de los hechos de corrupción y proteger sus derechos. Anteriormente se identificaba exclusivamente a los responsables de dichos actos más no a las víctimas de la corrupción, especialmente las personas y grupos con mayor vulnerabilidad. El anterior cambio genera un proceso de prevención de la inmunidad, así como procesos de reparación integral del daño.

Ante este nuevo paradigma se tienen dos retos muy importantes. En primer lugar el análisis e identificación del nexo causal entre la corrupción y los derechos humanos, exigiendo el desarrollo de nuevas y mejores maneras de medición tanto de la corrupción como los estándares de los derechos humanos como condición de posibilidad para generar la evidencia de dicho vínculo causal, así como de las consecuencias que dicho vínculo tiene. En segundo lugar, se tiene el reto de tener la voluntad política para llevar a cabo la transformación exigida por el nuevo paradigma. No es posible omitir el señalamiento de que la corrupción es un atentado al estado de derecho y la democracia. En ese sentido, a pesar de que pudiera pensarse que a mayor

democracia menor corrupción, la realidad es que a partir de las transiciones democráticas en América Latina en lugar de reducirse la corrupción, esta ha ido en aumento.

Referencias

CIDH. *Corrupción y Derechos Humanos Estándares Interamericanos* (2019). Washington

Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 2022

Gobierno de Guatemala, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad. Guatemala.

OEA (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción, Washington

OEA, *Compendio sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales* (2021). Washington

OEA, *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos* (2017). Washington.

ONU, Convención Internacional contra la Corrupción (2006), Washington

Transparencia Internacional, (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Alemania.

Semblanza

Ángels Corte Ríos es Abogada, con Maestría y Doctorado en derechos humanos. Ha tenido la oportunidad de asumir responsabilidades como de servidora pública, entre otras, como Directora del Centro Nacional de Derechos Humanos. Directora General del Centro Latinoamericano para

la Paz, la Cooperación y el Desarrollo S.C. Académica especialista en el desarrollo de proyectos de investigación aplicada en derechos humanos y auditoría social.

Especialista en armonización normativa en materia de derechos humanos habiendo incidido en más de 60 proyectos legislativos aprobados en diversos estados de la República Mexicana. Certificada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en la materia de: Gestiones, Instituciones, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2017). Panelista representando a México en la “Conferencia sobre igualdad entre el hombre y la mujer en la legislación nacional”, se realizó en la ciudad de Liubliana, Eslovenia, el 12 de mayo de 2010. Panelista representando a México y a la posición de América Latina en el “Panel de discusión sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer”, se realizó en la sede de la ONU, Ginebra, Suiza, el 20 de septiembre de 2010.

Es parte del jurado del Concurso de Audiencias Temáticas ante la CIDH-OEA. Autora de diversos textos entre los que se encuentran los siguientes: Guía para la Armonización Legislativa en Materia de Derechos Humanos, CNDH, México, 2019. Voces entrelazadas (Derechos Humanos de las Mujeres), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2018. Protocolo para la atención multidisciplinaria de los feminicidios en el Estado de Baja California Sur. Protocolo para la atención de mujeres migrantes en el Estado de Baja California Sur. Protocolo para legislar con enfoque basado en derechos humanos, perspectiva de género e interculturalidad, para el Estado de Chihuahua. Protocolo multidisciplinario para la atención del delito de feminicidio en el Estado de Hidalgo. Instituto Hidalguense de las Mujeres.

PARTE 2

Participación Ciudadana: Eje Fundamental en el Combate a la Corrupción

1. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción: Tres propuestas para la incidencia

Emiliano Montes de Oca Téllez Rojo

La tiranía de un príncipe en una oligarquía no es tan peligrosa para el bienestar público como la apatía de un ciudadano en una democracia.

Montesquieu

Resumen

El presente artículo de investigación analiza la figura del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción a través de su diseño institucional establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. A lo largo del artículo, se desarrollan tres problemáticas que, desde el punto de vista del autor, han limitado su incidencia: 1. La falta de definición de esta figura; 2. La falta de un mecanismo de control que le permita rendir cuentas; y 3. La falta de herramientas legales que le permitan actuar en la prevención y combate de la corrupción. De igual manera, se presentan tres recomendaciones para atender cada una de estas problemáticas: 1. Una propuesta de reforma legal para incluir una definición para el Comité de Participación Ciudadana; 2. Una propuesta de sistema de control; y 3. Una reforma legal para dotar a este órgano de mayores herramientas que le permitan incidir en su labor de prevención y combate de la corrupción.

Palabras clave: Anticorrupción; Sistema Nacional Anticorrupción; Comité de Participación Ciudadana; Control; Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Participación Ciudadana; Transparencia; Rendición de Cuentas; Monitoreo; Evaluación.

I. Introducción

Hablar de democracia es hablar del gobierno del pueblo. Del griego *demokratia*, compuesto por *Demos*, que quiere decir pueblo, y *Kratos*, que quiere decir poder o autoridad (RAE, 2022). Dentro de los diversos tipos de democracia existe la democracia representativa en la que el pueblo elige a sus representantes, quienes, una vez investidos con el carácter de autoridad, se convierten en sus gobernantes. En este esquema de democracia, la ciudadanía emite su voto cada determinado tiempo y confía en que, durante el tiempo de su mandato, su representante o gobernante desempeñará su encargo de manera ejemplar y por lo tanto no se involucra mayormente en los asuntos públicos.

Existen otros tipos de democracias, una de ellas, la democracia participativa. En esta, los ciudadanos se involucran en mayor medida en los asuntos públicos y participan en la toma de decisiones. Este tipo de democracia lo podemos observar desde el siglo XVIII y es descrita de manera ejemplar en la obra de Jeremías Bentham (1816), *Tácticas parlamentarias*, en la que establece que el Parlamento debe hacerse llegar de “las luces de la ciudadanía”, es decir, apoyarse del conocimiento de ella para legislar respecto a temas técnicos o de los cuáles no cuenta con el conocimiento o *expertise* suficientes (pp. 22-23). Como podemos observar, este tipo de democracia incluye conceptos tan actuales como el parlamento abierto o la participación ciudadana, aunque en ese entonces no se les nombrara como tal.

En la actualidad, existen conceptos de democracia mucho más desarrollados que ya no consideran la participación ciudadana como una mera posibilidad sino como una prerrogativa de la ciudadanía para participar en la vida pública. Tal es el caso de la democracia deliberativa, que para Roberto Gargarella (2006) implica que la aprobación de decisiones públicas ocurra luego de un amplio proceso de discusión colectiva, incluyendo a todos aquellos actores que se verían afectados por las decisiones en juego (pp. 9-32).

Es en el contexto de esta democracia deliberativa que en México se ha reformado la Constitución y se han creado leyes para dar paso a la participación ciudadana en aspectos tan trascendentes como la consulta popular, la revocación de mandato, la iniciativa

ciudadana, el referéndum, el plebiscito, procesos de designaciones públicas, entre muchos otros.

En el ámbito de la lucha anticorrupción, problemática que se encuentra más presente que nunca en nuestro país, también se incorporó la participación ciudadana como eje rector del Sistema Nacional Anticorrupción. En 2015, se crea un modelo institucional basado en la coordinación de las instituciones que se encargan de prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción, así como de fiscalizar los recursos públicos. Dicho modelo contempla la creación del denominado Comité de Participación Ciudadana, una entidad conformada por cinco ciudadanas y ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, que se encarga de hacer propuestas de política pública, así como ser un mecanismo articulador de las organizaciones civiles y la academia. Dicho modelo existe a nivel federal y se replica en cada uno de los 32 sistemas locales anticorrupción de las entidades federativas.

Este modelo ideal de participación ciudadana para el combate de la corrupción, a siete años de su creación, ha presentado retos y áreas de oportunidad de muy diversa índole. Uno de esos retos es que la figura del Comité de Participación Ciudadana no ha logrado convertirse en ese ente ideal que la ciudadanía espera acabará con la corrupción. Tampoco ha logrado convertirse en ese ente creador de política pública y vínculo con la sociedad civil que las organizaciones y académicos estudiosos de la materia hemos esperado que sea.

En vez de eso, contamos con Comités incompletos o de plano inexistentes, cooptados por intereses particulares o con perfiles a modo. De los casos en dónde sí hay integrantes idóneos, comprometidos con la causa, creadores de política pública y tejedores de redes de participación ciudadana, existe un gran obstáculo denominado Comité Coordinador, conformado por las instituciones públicas y máxima entidad del Sistema que, si es su deseo obstruir, se convierte en un muro infranqueable que estanca las buenas intenciones de este comité ciudadano.

En el desarrollo del presente artículo de investigación, analizo tres problemáticas que desde mi punto de vista han limitado la incidencia del Comité de Participación Ciudadana como un verdadero ejemplo de democracia deliberativa en la lucha

anticorrupción. En la primera sección, realizo un análisis exhaustivo de la naturaleza jurídica del Comité y hago evidente la falta de definición de este en la ley. En la segunda sección, habiendo establecido las bases para su entendimiento, analizo la falta de un mecanismo de control que le permita rendir cuentas. En la tercera sección, habiendo definido y establecido responsabilidades para este comité, analizo la falta de herramientas jurídicas para actuar en la prevención y combate de la corrupción.

Posteriormente, en la sección de recomendaciones, realizo tres propuestas para atender cada una de estas problemáticas: una reforma legal para incluir una definición para el Comité de Participación Ciudadana; un sistema de control para el mismo; y una reforma legal para dotar a este órgano de mayores herramientas jurídicas que le permitan incidir en su labor de prevención y combate de la corrupción. Finalmente, presento un apartado de conclusiones.

II. Desarrollo

1. El Comité de Participación Ciudadana: un ente indefinido

El Comité de Participación Ciudadana o “CPC” (como en el argot de la anticorrupción se le refiere) es un ente indefinido por la ley. Ni en la Constitución federal ni en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) existe una norma jurídica que lo defina.¹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de

¹ Cabe mencionar que en el Estatuto Orgánico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Julio de 2017, aprobado y expedido por el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, sí se establece una definición del Comité de Participación Ciudadana, estableciendo que se entenderá como tal “la instancia colegiada integrada por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, cuyo objetivo es coadyuvar en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como fungir como la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional Anticorrupción”. Sin embargo, esta definición no está en la ley y solo aplica para los efectos del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema.

corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

(...)

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, (...)

Como podemos observar, la Constitución refiere cómo debe estar integrado, pero no establece una definición como tal. Si nos vamos a la LGSNA, vemos que se establece:

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

IV. Comité de Participación Ciudadana: la instancia colegiada a que se refiere la fracción II del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contará con las facultades que establece esta Ley;

Evidentemente, esta sección poco nos aporta sobre lo que debemos entender por este órgano, pues nos refiere de nueva cuenta al texto constitucional. Por su parte, el artículo 7 de la ley en comento, establece:

Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:

I. Los integrantes del Comité Coordinador;

II. El Comité de Participación Ciudadana;

III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y

IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

De aquí podemos extraer un dato relevante: el Comité es uno de los cuatro pilares que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción. Si continuamos con el estudio de la

ley, encontramos que en el Capítulo III, del Título Primero, se dedica toda una sección a describir al CPC. Así, encontramos dentro de ese capítulo lo siguiente:

Artículo 15. El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.

Este apartado no nos otorga como tal una definición, pero es el texto legal que más nos acerca a ella, pues establece el objetivo de esta entidad. Se trata de una instancia que coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, además de que funge como una vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema. Dos temas fundamentales surgen de este artículo: el primero es que el CPC tiene una función accesoria dentro del Sistema, únicamente de ayuda o colaboración para el cumplimiento de objetivos de un ente superior que vendría siendo el Comité Coordinador. El segundo, que el CPC es una instancia de vinculación. De esta última aseveración cabe preguntarse: ¿vincula a las organizaciones y a la academia entre sí; las vincula con el CPC; las vincula con el Sistema; o todas las anteriores? Para responder a esta pregunta podemos revisar las atribuciones del Comité, establecidas en el artículo 21, fracciones IX y XI, que refieren:

Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;

(...)

XI. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;

Ambas atribuciones nos permiten identificar que se trata de una vinculación entre las organizaciones y la academia, y entre ellas y el CPC, pero no una vinculación con el Comité Coordinador o con el Sistema Anticorrupción como tal. Este hecho será relevante para otra de las problemáticas que se presentará más adelante en este artículo de investigación.

Continuando con la búsqueda de la naturaleza jurídica del CPC, pasamos a buscarla en las características de las personas que lo integran. El artículo 16 de la Ley establece que el Comité “estará integrado 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”. Más allá del *curriculum* de las personas, lo importante por ahora es que la Ley establece que debe estar integrado por ciudadanos.

Más adelante, en el mismo artículo se establece que los integrantes del CPC “no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva” y posteriormente en el artículo 17:

(...) los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.

Hasta aquí, podríamos estar claros de que se trata de un ciudadano prestando sus servicios² al Sistema, concretamente a la Secretaría Ejecutiva del mismo.

² Prestación de Servicios bajo el concepto de Derecho Civil que se desprende del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, establecido en el Capítulo II, del Título Décimo, del Código Civil Federal.

El problema se presenta cuando en el tercer párrafo del mismo artículo 17 se establece que “los integrantes del Comité de Participación Ciudadana estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina el artículo 108 constitucional.” Este párrafo, altera de manera exorbitante la naturaleza jurídica de este órgano pues, al someter a sus integrantes al régimen de responsabilidades del 108 constitucional, automáticamente los incluye en un estatus de servidores públicos, sujetos al régimen de responsabilidades administrativas, penales, civiles y políticas; obligados además a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Es en este punto que tenemos a un ente ciudadano, conformado por ciudadanos, pero sujeto a un régimen de responsabilidades de servicio público. De este simple hecho se desprenden muchas otras cuestiones de relevancia como la discusión de si estas personas deben o no ser sujetos obligados en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Respecto al particular, en abril del año 2020, el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales se pronunció por considerar a los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción como sujetos obligados. Vale la pena citar algunos de los argumentos que el Consejo utilizó para considerarlos como tal:

14. Que el artículo 17 de la Ley General del SNA determina un procedimiento especial de nombramiento y remoción de los integrantes del CPC, además de establecer que estarán sujetos a un régimen de responsabilidades que determina el artículo 108 de la CPEUM equiparándolos con servidores públicos. En igual sentido, les son aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y los que deriven del acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva del SNA y demás información de carácter reservado y confidencial.

16. Que en la Ley General del SNA se disponen atribuciones del CPC, de las que se advierte la configuración de diversos actos de autoridad, como la prevista en el artículo 33, consistente en que el CPC aprueba la terna que el Presidente del

Órgano de Gobierno pone a la consideración de este colegiado para la elección del Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del SNA.

Asimismo la emisión de actos primarios que tienen consecuencias jurídicas, como se denota en lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que en su artículo 29 prevé que el CPC propondrá al Comité Coordinador del SNA los formatos que emitirá en el tema de declaraciones patrimoniales y de intereses, evidenciando una exclusividad de iniciativa del colegiado en un acto que da origen a la modificación de un hecho jurídico, consistente en la obligatoriedad para los servidores públicos de atender un formato configurado por dicha instancia para realizar las declaraciones.

18. Que a partir de las facultades que se otorgan al CPC en el artículo 113, fracción II de la CPEUM; los artículos 9, 10 fracción I, 15, 21, 22, 23, 30 fracción 11, 31 de la Ley General del SNA, y el artículo 20 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del SNA, así como en las correlativas del ámbito local para el ejercicio de las diversas esferas de actuación del Comité; como Integrante y presidente del Comité Coordinador; integrante de la Comisión Ejecutiva e instancia de vinculación con sociedad civil, se desprende que este atiende funciones sustantivas dentro del sistema político mexicano, su integración tiene origen constitucional y constituye un ente que ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley, que por ende constituyen una potestad administrativa de naturaleza pública, cuyo ejercicio es irrenunciable y que, como se advierte en el considerando 16, se traducen en actos de autoridad (Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2020).

Queriendo de alguna manera acotar lo establecido por el Consejo Nacional, podríamos decir que el CPC es un sujeto obligado toda vez que está sujeto al régimen de responsabilidades de los servidores públicos y a que realiza actos de autoridad. El Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública editado por el INAI establece que “un acto de autoridad consiste en un hecho voluntario e intencional, positivo (decisión, ejecución o ambas) o negativo (abstención u omisión) que constituye un acto

concreto con efectos particulares (acto stricto sensu) impuesto al o la gobernada de manera imperativa, unilateral y coercitiva” (Cejudo, 2019, p. 50).

Hasta aquí, hemos rescatado diversos elementos normativos que nos permiten tener una aproximación sobre la naturaleza jurídica del Comité de Participación Ciudadana, sin embargo, está latente la pregunta ¿es el CPC un ente ciudadano o un ente público? La respuesta sigue sin ser clara. En aras de buscar una respuesta podríamos decir que se trata de un ente que, al momento de su conformación, busca incluir personas con perfiles ciudadanos; sin embargo, al momento de integrarse y comenzar a ejercer sus atribuciones y funciones se convierte en un ente público integrado por ciudadanos sujetos a un régimen de servicio público.

2. El control del Comité de Participación Ciudadana

Habiendo resuelto, aunque reconocemos que de manera limitada, que el CPC es un ente público integrado por ciudadanos sujetos a un régimen de servicio público, nos preguntamos lo siguiente: ¿al tratarse de un ente público que ejerce actos de autoridad, debería estar sujeto a un sistema de control?

Sabemos que, bajo un sistema de rendición de cuentas como el que existe en el Estado mexicano, todos los entes públicos deben estar sujetos a un sistema de control, tanto interno, como externo (López, y Merino, 2010). En el caso del Sistema Anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva, como “organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión” (LGSNA, artículo 24), cuenta con un órgano interno de control encargado del control y fiscalización de la Secretaría. Sin embargo, la ley no establece que este órgano interno de control controle y fiscalice al CPC. Podemos inferir que este atendería una eventual denuncia o queja por una presunta falta administrativa cometida por algún integrante de este Comité. En el caso de la fiscalización de los recursos no, pues el CPC no ejerce recursos públicos, todas las acciones que pudieran implicar un ejercicio de recursos se hacen a través de la Secretaría Ejecutiva.

Sin embargo, ¿quién sería el encargado de vigilar o asegurarse de que funciones como la elaboración de su plan de trabajo anual, la elaboración de su informe anual, la

realización de propuestas o la creación de mecanismos de articulación con sociedad civil y academia, efectivamente se lleven a cabo? Nos encontramos nuevamente ante la disyuntiva, pues siendo un ente ciudadano, de mero apoyo a las funciones del Comité Coordinador y que no ejerce recursos públicos, tal vez no tendríamos que imponerle mayores responsabilidades de rendición de cuentas; sin embargo, si consideramos que se trata de ente constitucional, que realiza actos de autoridad, que recibe un sueldo que se paga del erario público por la prestación de sus servicios y que además cuenta con atribuciones y facultades específicas establecidas en la ley, nos resulta lógico que tenga que rendir cuentas de su actuar.

Esta preocupación ha sido expresada por organizaciones de la sociedad civil que, ante la falta de mecanismos de rendición de cuentas institucionales, han propuesto la creación de mecanismos de rendición de cuentas ciudadanos (Consejo Cívico de Instituciones La Laguna, 2022). Incluso, los mismos Comités de Participación Ciudadana han accedido a la construcción de estos mecanismos pues no solo se trata de herramientas de vigilancia, sino que les permite a ellos mismos hacer visibles las acciones positivas que han realizado en pro de la transparencia, la participación ciudadana y la prevención y combate de la corrupción.

3. La falta de herramientas del CPC

Habiendo discutido la necesidad de contar con controles para el CPC, toca ahora analizar las herramientas con las que el CPC cuenta para lograr una verdadera incidencia en su labor de prevención y combate de la corrupción. Haciendo una revisión de sus atribuciones, encontramos que de acuerdo con el artículo 21 de la LGSNA algunas de estas consisten en:

(...)

VI. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales;

VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;

X. Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional;

XII. Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales;

XV. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes;

(...)

Y en el artículo 23, “solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública”.

Como es posible observar de los anteriores ejemplos de atribuciones, en todos los casos, el CPC meramente propone, opina y solicita al Comité Coordinador (ya sea directamente o a través de la Comisión Ejecutiva).³ No tiene como tal la función de, directamente, crear políticas públicas de combate a la corrupción, proyectos de mejora, mecanismos para la participación o la denuncia, recomendaciones no vinculantes o la realización de exhortos públicos. Esta situación ha llevado a que, en la praxis, los CPC se quejen de “no contar con dientes”, es decir, con herramientas legales que les permitan llevar a cabo una verdadera incidencia.

³ La Comisión Ejecutiva está integrada por el Secretario Técnico y el Comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como Presidente del mismo. Cfr. Artículo 30 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los CPC, al realizar sus propuestas al Comité Coordinador, en la mayoría de los casos, se encuentran con muros infranqueables, pues los 6 integrantes del Comité Coordinador, que representan a las instituciones públicas, de alguna manera cierran filas en contra de las propuestas que emite el presidente (que es a su vez el presidente del CPC) o la Comisión Ejecutiva, y “mayoritean” las decisiones.

III. Tres propuestas para la incidencia del Comité de Participación Ciudadana

Como hemos desarrollado a lo largo del presente artículo de investigación, el Comité de Participación Ciudadana es un ente legalmente indefinido, en el sentido de que ni la Constitución ni la ley establece una definición que nos permita conocer su naturaleza jurídica. Actualmente, se entiende como un órgano *sui generis* con un carácter híbrido entre un ente ciudadano y un ente público. También, carente de controles jurídicos que le permitan rendir cuentas y de herramientas legales que amplíen su capacidad de actuación para una efectiva incidencia en la prevención y combate de la corrupción.

Dado lo anterior, a continuación, se presentan tres propuestas para fortalecer la figura del Comité de Participación Ciudadana y lograr su incidencia en el combate de la corrupción:

Propuesta 1. Definir la figura del Comité de Participación Ciudadana

Se propone hacer una definición clara de la figura del CPC que permita identificar con claridad la naturaleza jurídica de este ente, concibiéndolo como una instancia pública, conformada por perfiles ciudadanos que se encuentran bajo un régimen de servicio público, cuyas atribuciones esenciales son, en primer lugar, ser el vínculo entre la sociedad civil (la cual comprende a las organizaciones, a la academia, a las cámaras empresariales y a cualquier otra entidad ciudadana) y el Sistema Nacional Anticorrupción; y, en segundo lugar, derivado de esta vinculación, la realización de propuestas de política pública en materia anticorrupción.

La propuesta se podría enmarcar en una reforma legal que abarque la modificación de diversos artículos de la Ley; sin embargo, en este documento se propone

específicamente la modificación del artículo 3, fracción IV, como punto de partida, pudiendo quedar de la siguiente manera:

DICE	DEBE DECIR
Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: (...) IV. Comité de Participación Ciudadana: la instancia colegiada a que se refiere la fracción II del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contará con las facultades que establece esta Ley;	Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: (...) IV. Comité de Participación Ciudadana: la instancia pública , colegiada, conformada por perfiles ciudadanos sujetos a un régimen de servicio público , a que se refiere la fracción II del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encargada de vincular a la sociedad civil con el Sistema Nacional Anticorrupción para realizar propuestas de política pública en materia anticorrupción a través de las facultades que le establece esta Ley;

Propuesta 2. Establecer un sistema jurídico de control del Comité de Participación Ciudadana que le permita rendir cuentas de su actuar

Después del análisis realizado que nos permitió ubicar al Comité de Participación Ciudadana como una instancia pública conformada por perfiles ciudadanos sujetos a un régimen de servicio público, resulta obligado que esta instancia, como cualquier otra instancia pública, sea parte de un sistema de control que le permita rendir cuentas de su actuar.

De igual manera que en la propuesta anterior, a reserva de considerar una reforma más amplia que pudiera contemplar un control de tipo externo, en este documento me

limito a proponer un control interno el cual sería ejercido por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción por ser la instancia con la que el CPC establece contratos de prestación de servicios por honorarios, en términos del artículo 17 de la LGSNA. Este sistema de control tendría que estar contemplado en la Ley y desarrollado a nivel de Reglamento.⁴ Dada la extensión y complejidad que este sistema requeriría, me sería imposible desarrollar una propuesta en este documento, sin embargo, sí podemos proponer que el sistema de control tendría que contemplar como mínimo:

- A) La obligación del CPC de presentar un Plan de Trabajo anual con indicadores de resultados claros y medibles con un presupuesto de los recursos que, a través de la Secretaría Ejecutiva, pretende ejercer anualmente para el logro de sus objetivos;
- B) La obligación del CPC de transparentar, a través de una página de internet, toda la información que por ley le corresponde, incluidas, más no limitativas: la información de sus integrantes, su declaración 3 de 3, la videograbación de sus sesiones, sus planes de trabajo, la convocatoria para formar parte de la red de participación ciudadana, información de contacto, entre otras.
- C) La obligación del CPC de llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con él, la creación de una red de participación ciudadana, así como los mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;
- D) La obligación del CPC de presentar un informe de resultados que de cuenta de las metas alcanzadas, el impacto logrado, las recomendaciones no vinculantes emitidas y demás acciones realizadas en el marco de sus atribuciones y facultades.

Es importante mencionar que este sistema de control debe ser integral y abarcar no solo al Comité de Participación Ciudadana, sino a la Secretaría Ejecutiva, la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador, pues todas estas instancias colaboran de manera conjunta para el logro de objetivos del Sistema, sin embargo, dado que el presente documento se centra en el CPC, debo limitarme a hacer la propuesta únicamente respecto a este.

⁴ A la fecha, 25/06/2022, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción no cuenta con un Reglamento.

Propuesta 3. Dotar de mayores herramientas al Comité de Participación Ciudadana que le permitan tener una mayor incidencia en la prevención y combate de la corrupción

Existe un antiguo adagio utilizado por diversos personajes y que incluso se ha utilizado en películas de superhéroes que dice: “un gran poder, conlleva una gran responsabilidad”. Para esta propuesta planteo lo contrario: “una gran responsabilidad, debe conllevar un gran poder”. Y es que sí estamos proponiendo un mecanismo estricto de control para el CPC, también debemos dotarlo de poder.

Como se analizó, en la actualidad el CPC es una figura accesorio, “sin dientes”, que lucha constantemente contra la presión ciudadana y mediática que le exige realizar acciones que no están dentro de sus atribuciones y al mismo tiempo contra las instituciones públicas que le cierran la puerta y no le permiten accionar.

Es por esto que esta propuesta se centra en dotar de mayores herramientas al Comité de Participación Ciudadana que le permitan tener una mayor incidencia en la prevención y combate de la corrupción. Consideramos que las dos propuestas anteriores, sobre la definición del CPC y sobre la creación de un mecanismo de control, más que limitar o representar una carga para él, deben considerarse como herramientas que le permitan una definición clara de su naturaleza jurídica y con eso un mayor entendimiento de sus alcances, además de un sistema de control que también le de la oportunidad de mostrar el trabajo que realiza.

Proponemos entonces que sus atribuciones de “llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana” y de “proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos”, se lleven a un siguiente nivel de participación ciudadana y de democracia deliberativa. Para ello, proponemos reformar el artículo 21 de la LGSNA para que establezca la atribución específica del CPC de recoger las propuestas elaboradas en el marco de la red de participación ciudadana y emitirlas al Comité Coordinador o, incluso, directamente a los entes públicos a través de recomendaciones no vinculantes. Es

decir, que el CPC sirva verdaderamente como un puente articulador entre la sociedad civil y las instituciones públicas.⁵

Aunado a esto, se propone modificar el mecanismo de las recomendaciones no vinculantes o “RNV”, establecido en el artículo 21 fracción XV, que se establece que el CPC tendrá la atribución de proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes. La propuesta estriba en que, siendo el CPC un articulador de la sociedad civil y puente entre esta y las instituciones, tenga la posibilidad de emitir RNV directamente a las instituciones sin la necesidad de buscar la aprobación del Comité Coordinador.⁶

Como sabemos, las RNV, como su nombre lo indica, no obligan al ente público recomendado, únicamente le recomiendan que atienda una situación determinada con base en un análisis de una problemática detectada que puede generar un riesgo de corrupción. En ese sentido, si bien entendemos que el Comité Coordinador, como máximo órgano del Sistema y que recoge la visión de todas las instituciones encargadas de la prevención y combate de la corrupción, es quien tiene la potestas y legitimidad de emitir dichas recomendaciones, también creemos que el CPC deber contar con esa potestad pues sus propuestas contarían con la legitimidad que una red de participación ciudadana le otorga.

Finalmente, se propone la modificación al artículo 23 de la LGSNA, que le da la atribución al CPC de “solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública”. En el mismo sentido, creemos que el CPC debe contar con la potestad y la legitimidad suficientes para emitir exhortos públicos sin que tenga que pasar por la aprobación o el aval del Comité Coordinador. Además, porque puede darse el caso de que la autoridad a la que se le está requiriendo la información sobre la atención al asunto motivo del exhorto, sea integrante del Comité Coordinador. En ese sentido, la sociedad civil, a través del CPC, debe tener la

⁵ Esta propuesta ya se ha discutido dentro del colectivo Fuerza Ciudadana Anticorrupción en conjunto con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción vigente al 25/06/22.

⁶ Sobre procesos de participación ciudadana que involucran el mecanismo de las Recomendaciones No Vinculantes, conviene revisar el trabajo realizado por la organización de la sociedad civil Avance y Desarrollo por la Igualdad A.C. del estado de Sonora.

posibilidad de solicitar la aclaración del asunto sin que existan travas o frenos institucionales para ello.

Así las cosas, la propuesta de reforma quedaría de la siguiente manera:

DICE	DEBE DECIR
Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones: (...) IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno; (...) XV. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes;	Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones: (...) IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno. Dicha red tendrá el objetivo de recabar y construir propuestas por parte de la sociedad civil para que, a través del Comité de Participación Ciudadana, se hagan llegar al Comité Coordinador y a los entes públicos, a manera de Recomendaciones No Vinculantes; (...) XV. Emitir recomendaciones no vinculantes y hacer propuestas al Comité Coordinador de estas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva;

(...)	(...)
Artículo 23. El Comité de Participación Ciudadana podrá solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública. Los exhortos tendrán por objeto requerir a las autoridades competentes información sobre la atención al asunto de que se trate.	Artículo 23. El Comité de Participación Ciudadana podrá emitir exhortos públicos y solicitar al Comité Coordinador la emisión de los mismos, cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública. Los exhortos tendrán por objeto requerir a las autoridades competentes información sobre la atención al asunto de que se trate.

Somos conscientes de que las propuestas de reforma antes planteadas deben ir aparejadas de una revisión integral de todas las facultades del CPC, así como del Comité Coordinador, de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Ejecutiva. De igual manera, una revisión integral al Título Quinto De las Recomendaciones No Vinculantes de la LGSNA. Sin embargo, en el presente documento, quisimos proponer algunos cambios esenciales que permitirían contar con una nueva visión de las facultades y atribuciones del CPC para dotarlo de mayores herramientas para la incidencia.

VI. Conclusiones

Al inicio del presente ensayo se abordó de manera general la evolución del concepto de democracia. Desde su expresión más básica donde el pueblo elige a sus representantes cada determinado tiempo, hasta el concepto de una democracia deliberativa donde el pueblo ejerce su soberanía respecto a los asuntos que son de su interés, de manera constante y consistente en el día a día, a través de la participación ciudadana.

Se habló también de que, en el marco de esta democracia deliberativa, en el ámbito de la lucha anticorrupción, se creó un Comité de Participación Ciudadana que vincula a la sociedad civil y que realiza propuestas de política pública de combate a la corrupción. Se profundizó en que el llamado *CPC* es un ente *sui géneris*, indefinido y con una naturaleza jurídica híbrida que oscila entre el ente ciudadano y el ente público; que necesita de

controles que le permitan una rendición de cuentas efectiva, así como mecanismos legales para lograr la incidencia.

Finalmente, se presentaron tres propuestas que buscan modificar el marco legal en busca de una nueva concepción del CPC, como una instancia pública, conformada por perfiles ciudadanos sujetos a un régimen de servicio público, encargada no solo de vincular a la sociedad civil entre sí, sino con el Sistema Nacional Anticorrupción. Dicha instancia deberá rendir cuentas de su actuar, pero también contar con las herramientas para realizar propuestas de política pública y recomendaciones en materia anticorrupción que provengan del trabajo colaborativo con la ciudadanía, así como emitir exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública.

Como investigador especializado en el tema anticorrupción y estudioso de los Sistemas Anticorrupción, los problemas que se analizaron en el presente artículo de investigación son el pan de cada día para los Comités de Participación Ciudadana nacional y estatales y para las organizaciones civiles que monitoreamos su actuar. Nos queda claro que el problema va más allá de una reforma legal, pues existen intereses particulares que capturan a las instituciones, así como una constante falta de voluntad política. Somos conscientes de que, aún con una reforma, muchos de estos problemas seguirán ocurriendo, sin embargo, creemos que las propuestas aquí vertidas pueden abonar a la construcción de un sistema anticorrupción efectivo, donde se cumpla la promesa de una participación ciudadana que forje una democracia deliberativa en el ámbito de la prevención y el combate de la corrupción.

Referencias

Bibliografías:

Avance y Desarrollo por la Igualdad A.C. (2020). *Recomendaciones no vinculantes en el Sistema Estatal Anticorrupción*. Avance y Desarrollo por la Igualdad A.C. con el apoyo de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas y USAID. México. [Archivo PDF].

<https://www.enigualdadac.org/descargas/Las%20RNV%20en%20el%20SEA.pdf>

Avance y Desarrollo por la Igualdad A.C. (2021). *Recomendaciones no vinculantes en el Sistema Estatal Anticorrupción. La Participación de la Sociedad Civil*. Avance y Desarrollo por la Igualdad A.C. con el apoyo de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas y USAID. México. [Archivo PDF].

<https://www.enigualdadac.org/wp-content/uploads/2021/10/Recomendaciones-no-vinculantes-en-el-Sistema-Estatal-Anticorrupcion.-La-participacion-de-la-sociedad-civil.pdf>

Bentham, J. (1816) *Tactique des assemblées législatives*. Disponible en: BnF Gallica <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5690220c/f71.item>

Cejudo, G. Coord. (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, INAI, México. [Archivo PDF]. https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf

Consejo Cívico de Instituciones La Laguna (2021), *Idoneidad de los perfiles en las instancias ciudadanas del Sistema Anticorrupción de Coahuila*. CCI Laguna, con el apoyo de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas y USAID México. México. [Archivo PDF]. https://ccilaguna.s3.amazonaws.com/datos/informes/2022-01-idoneidad-perfiles_c.pdf

Gargarella, R. (2006). *¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?*, Perfiles Latinoamericanos, (28), 9-32. [fecha de Consulta 7 de Mayo de 2022]. ISSN: 0188-7653. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502801>

López Ayllón, S. y Merino M. (2010). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, en Merino, M. (coord.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*, IIJ-UNAM, CIDE, México, 2010.

Legislación:

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Última Reforma DOF 28-05-2021.

Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, Última Reforma DOF 20-05-2021.

Disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Código Civil Federal*, Última Reforma DOF 11-01-2021. Disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf

Acuerdos y estatutos:

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción de 2017, *Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción*.

Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/12.-Estatuto-Org%C3%A1nico-de-la-Secretar%C3%ADa-Ejecutiva-del-Sistema-Nacional-Anticorrupti%C3%B3n.pdf>

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de 2020. *Acuerdo mediante el cual el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales se pronuncia por considerar a los Comités de Participación Ciudadana (CPC) de los Sistemas Anticorrupción como sujetos obligados en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-11/06/2020-04. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/2020/INAI/CONAIP-SNT-ACUERDO-ORD01-11-06-2020-04.pdf>

Páginas de internet:

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. <<Democracia>>. Consulta en internet realizada el 7/05/2022. Cuernavaca, Morelos. Disponible en <https://dle.rae.es/democracia>

Semblanza

EMILIANO MONTES DE OCA TÉLLEZ ROJO es Licenciado en Derecho por la UNAM, con estudios en Ciencias Sociales y Humanidades por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), así como en Litigio Estratégico y defensa de los DESCAs por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente, cursa la especialización en Derecho del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el posgrado de la facultad de Derecho de la UNAM.

Colaboró en la PGR y en el Senado de la República. En Ethos, trabaja como investigador y asesor jurídico especializado en anticorrupción y coordina el proyecto Fortalecimiento de la sociedad civil en los estados y creación de Agendas Locales Anticorrupción. Coordina la Fuerza Ciudadana Anticorrupción, un grupo de organizaciones de la sociedad civil que impulsa agendas anticorrupción a nivel nacional y local y participa en el Colectivo #PerfilesIdóneosYa! por las designaciones anticorrupción.

2. Anticorrupción y participación ciudadana: el modelo top-down del SNA

Nancy García Vázquez

Resumen

Este capítulo analiza el diseño institucional del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción como un modelo jerárquico del tipo top-down, que incorpora a la ciudadanía en el centro de la estrategia federal para el control de la corrupción. Se analizan cuatro elementos clave de este comité: el origen, la estructura, los mecanismos y los resultados. Todo ello con el propósito de entender sus alcances, limitaciones, así como las lecciones que se han aprendido a lo largo de estos años. El capítulo revisa el marco normativo, así como la literatura especializada en la materia, a fin de documentar la evolución institucional de esta figura inédita de participación ciudadana.

Palabras clave: Participación ciudadana, anticorrupción, diseño institucional, gobierno

Introducción

El propósito de este capítulo es mostrar el diseño institucional que incorpora a la ciudadanía a la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción en México. En particular se aborda la experiencia del Comité de Participación Ciudadana (CPC) y se propone un marco de análisis para conocer su origen y desempeño.

En nuestro país, la incorporación de la ciudadanía en las acciones del gobierno se ha convertido en un elemento de legitimidad. Dicha incorporación es una respuesta frente a la insatisfacción con la democracia, pero sobretudo, por la prevalencia de la corrupción en todos los ámbitos de gobierno. Sin embargo, la forma en cómo el Estado mexicano debe incorporar a la ciudadanía en el combate de la corrupción apenas tuvo consenso con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y sus respectivos homólogos estatales.

Nuestro análisis propone un conjunto de categorías para estudiar cómo se integra a la ciudadanía en el control de la corrupción en el SNA. Se trata de un modelo denominado top-down (arriba hacia abajo), que se caracteriza por una figura jerárquica o corporativa.¹

El análisis del Comité de Participación Ciudadana del SNA se lleva a cabo poniendo énfasis en cuatro elementos: Origen, Estructura, Mecanismos y Resultados. Para ello se realizó una investigación documental a partir de su marco normativo, así como en la literatura especializada.

Una conclusión general, sostiene que el CPC si bien es un diseño novedoso carece de consistencia en el proceso de implementación, que se observa a partir de la dinámica gubernamental que limita los alcances de la participación ciudadana en la gestión de la corrupción. Así, la participación ciudadana se incorpora en la co-creación, pero queda excluida en la investigación y en la sanción de los hechos o delitos de corrupción. El capítulo se integra por siete secciones. Primero se describe el modelo analítico del tipo top-down; en una segunda sección presentamos nuestra propuesta analítica para analizar el caso del CPC Nacional; y en las secciones tres, cuatro, cinco y seis se presentan el origen, la estructura, los mecanismos y los resultados de este CPC. Finalmente se exponen nuestras conclusiones en una última sección.

1. El modelo top-down para la participación ciudadana

La participación de la ciudadanía en la lucha anticorrupción puede articularse a través de dos modelos. El primero de ellos denominado de arriba-hacia-abajo (top-down) y abajo-hacia-arriba (bottom-up). Ambas tienen lógicas de dirección, intervención y acción diferentes entre gobierno y ciudadanía.

Las estrategias top-down se basan en una estructura jerárquica en la cual el gobierno incluye a los ciudadanos en el proceso de formulación o implementación de las políticas anticorrupción. Fundamentalmente se desarrollan mecanismos de consulta, denuncia o

¹ Existen otros modelos de incorporación de la ciudadanía como el bottom-up (abajo hacia arriba) que se configuran a partir de esquemas de gobernanza y participación colectiva. Sin embargo, este diseño no corresponde a lo establecido en la ley del SNA, por lo que no es motivo de análisis en este capítulo.

auditoría. Sin embargo, el gobierno determina las condiciones de participación de la ciudadanía en muchos aspectos: en los tiempos, en las formas y en los alcances.

La participación ciudadana tiene como propósito evidenciar a los actos y a los actores de la corrupción. Por ejemplo, la denuncia expone el comportamiento corrupto de los funcionarios públicos, el ejercicio de la discrecionalidad en su actuación, el abuso del poder o los beneficios personales que conllevan estas conductas. En correspondencia, los gobiernos o las agencias anticorrupción suelen reconocer o premiar la participación cívica. Sin embargo, no debe perderse de vista que la ciudadanía no tiene capacidad directa para activar los castigos o sanciones, por lo que la conclusión de la rendición de cuentas se ejecuta a través de otros funcionarios públicos de mayor jerarquía.

En este tipo de estrategias, se pretende un control de la corrupción a través de reglas que fomenten la integridad y la honestidad. De hecho, algunas estrategias impulsan el desarrollo de liderazgos sobre esos principios a través del mérito individual o de los consejos o estructuras corporativas. A través de esas estrategias se pretenden que el actuar de la burocracia sea más transparente y orientado hacia la rendición de cuentas constante. Incluso, la rotación de cargos o la supervisión continúa de las decisiones y los procesos forman parte de los mecanismos para inducir nuevos comportamientos en las élites de la burocracia. En contraste, se espera que disminuyan prácticas discrecionales, se frenen los sobornos y cualquier conducta que pueda afectar un liderazgo anticorrupción.

Por su parte, el enfoque de abajo-hacia-arriba, bottom-up, establece formas y espacios de colaboración de la ciudadanía en los que son líderes o poseen facultades vinculantes en el diseño, implementación y evaluación de las estrategias anticorrupción. En este enfoque, la participación de la ciudadanía puede suceder antes del diseño de las políticas anticorrupción. Es más bien por la iniciativa o las presiones de los grupos de la sociedad civil que el gobierno activa estrategias. En ese sentido, se recuperan las capacidades de auto-organización o de auto-gestión de la propia sociedad civil para impulsar las estrategias. Incluso las propias organizaciones ciudadanas pueden estar orientadas a predefinir las condiciones de participación con el gobierno, lo cual sin duda le da un enorme poder de agenda.

Sin embargo, también pueden ocurrir estrategias de esta naturaleza promovidas por el propio gobierno. Estas estrategias pueden estar cimentadas en la cocreación de iniciativas,

acciones o bien en la coproducción de capacidades de monitoreo, auditoría, supervisión o evaluación. Serra (2011) dice que existen tres razones por las que, por ejemplo, el monitoreo es más efectivo en este esquema: (1) los beneficiarios de los servicios públicos probablemente tienen mejor información sobre la corrupción, (2) ellos pueden tener incentivos más fuertes para monitorear a los proveedores de servicios para evitar los costos generados por la corrupción, y (3) los funcionarios públicos pueden sufrir costos no monetarios más altos cuando son monitoreados por miembros de su comunidad debido al temor de recibir desaprobación social y sanciones formales o informales.

A continuación, se comparan las características de las estrategias top down y bottom up.

Diagrama 1. Estrategias Top-down y Bottom Up

MODELO	ESTRUCTURA	MECANISMOS	RESULTADOS
TOP DOWN	JERARQUICO CORPORATIVO	CONSULTA DENUNCIA AUDITORIA	• DESARROLLO DE LIDERAZGOS • PROMOCION DE PRINCIPIOS INDIVIDUALES (ETICA, INTEGRIDAD, ETC) • NUEVAS CONDUCTAS INDIVIDUALES
BOTTOM-UP	PARTICIPATIVO COLEGIADO GOBERNANZA	AUDITORIA MONITOREO SUPERVISION EVALUACION	• DESARROLLO COLECTIVO DE CAPACIDADES DE AUTOGESTION • PROMOCION DE PRINCIPIOS COLECTIVOS

			(SOLIDARIDAD, LEGALIDAD, TRANSVERSALIDAD)
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en consideraciones de Meerkerk 2019)

2. Una propuesta analítica para el Comité de Participación Ciudadana del SNA

De la caracterización del modelo top-down, desde el punto de vista organizativo nos interesa identificar elementos para el caso del Comité de Participación Ciudadana del SNA.

A continuación, se presentan estos elementos y se describe su contenido

Tabla 1. Análisis institucional de las estrategias anticorrupción

Categoría	Componentes	Elementos de observación
Origen	Justificación y formalización de la estrategia	Consistencia en su diseño e institucionalización
Estructura	Jerárquica	Formas de selección y participación Estructura organizativa Vinculación institucional
Mecanismos	Herramientas para la promoción e implementación de las estrategias anticorrupción	Diseño y alcances de las herramientas como mecanismos anticorrupción y para la rendición de cuentas.
Resultados	Capacidades e incidencia	Generación de capacidades (individuales o colectivas) Contribución a las acciones anticorrupción

Fuente: Elaboración propia

En las siguientes secciones se exponen el origen y evolución del CPC, a partir de estos elementos de análisis.

3. Origen del CPC

La concepción del Comité de Participación Ciudadana está vinculada a la discusión acerca de cómo incorporar a la ciudadanía en el control de la corrupción. En primer lugar, en 1996, se firmó la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) promovida por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la OCDE.

En Artículo XIV, relativo a la asistencia y cooperación refiere que los estados deben intercambiar experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes; de hecho, deben poner especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Posteriormente se estableció un mecanismo de seguimiento que se firmó en 2001. Más adelante, en 2003, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su Artículo 13, estableció que los estados parte deberían adoptar medidas adecuadas para:

“fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa”.

De manera muy concreta, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2003) sugirió una serie de medidas para incluir la participación ciudadana en el combate de la corrupción. Dichas medidas son: a) aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción; i) garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

Las formalizaciones de las distintas instancias gubernamentales para el control de la corrupción se llevaron a cabo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Como candidato a la presidencia de la República por la Alianza PRI-PVEM, Peña Nieto propuso

la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción. De hecho, esta propuesta se presentó en el llamado “Compromiso por México”, el 30 de marzo de 2012.²

Posterior a su triunfo electoral, en noviembre de ese año, se presentó una iniciativa para crear la Comisión Nacional Anticorrupción, la cual fue promovida por los grupos parlamentarios de PRI y PVEM en el Senado. Esta Comisión Nacional sería una “un órgano de carácter estrictamente técnico y profesional”, para prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, fuera persona física o moral (Pérez, 2019).

Aquí quisiéramos destacar que, en términos de la participación ciudadana, esta iniciativa sólo contemplaba la posibilidad de que se promovieran denuncias a través de los denominados Reportes Ciudadanos. Complementariamente, en la estructura de la Comisión se propuso la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional encargado de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en toda la República.

Este antecedente es importante en términos de los actuales CPC, dado que incorporaba a “ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción”. Sin embargo, de acuerdo con Pérez (2019), no se definía cuántos ciudadanos y cuál era el mecanismo de selección. Sólo se señalaba que este Consejo estaría presidido por el titular del Poder Ejecutivo e incluiría la presencia del Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción (Secretario Técnico), el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República, el Secretario de Educación Pública, los 31 Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el

² Redacción (2012), “Peña Nieto arranca campaña con “tres compromisos” y declaración patrimonial”, Nota periodística consultada el 6 de agosto en <https://www.animalpolitico.com/2012/03/pena-nieto-arranca-campana-con-tres-compromisos-y-declaracion-patrimonial/>

Auditor Superior de la Federación y el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.³

En ese mismo año, los senadores perredistas propusieron la creación de la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, la cual desde su origen se pensó como un órgano constitucional autónomo para la prevención, combate, investigación y persecución de los actos de corrupción en la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Por lo que se refiere a la participación ciudadana proponía dos mecanismos según Pérez (2019). En el primero, se le otorgaba la posibilidad de formar parte del proceso de selección de siete fiscales nombrados por el Senado de la República a propuesta ciudadana, por un término de siete años, sin posibilidad de reelección. En el segundo mecanismo, del mismo modo que la CNA, se proponía crear un Consejo Consultivo Ciudadano de la Agencia, como un órgano con capacidad para revisar la actuación de la agencia y emitir recomendaciones a toda dependencia o entidad pública, en los tres niveles de gobierno.

Una innovación en este diseño es que se introducía un sistema de cuotas a efecto de favorecer la igualdad de género y la participación de profesionistas jóvenes, debiendo integrarse con al menos el cuarenta por ciento de consejeros de un mismo género y un veinte por ciento de jóvenes. Este consejo estaría integrado por diez ciudadanos cuya duración en el cargo sería de cinco años ratificarles por una sola ocasión.

Estas iniciativas fueron presentadas en un contexto político donde la corrupción pública fue particularmente denunciada en el grupo más cercano al presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Desde la academia y desde la sociedad civil cobró fuerza la idea de no crear más instituciones fragmentadas e inconexas. Ibarra (2020) refiere que existieron un conjunto de organizaciones públicas y privadas que pugnaron por la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Este autor refiere que hubo una etapa donde se integró una Coalición Promotora formada por Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), a través del impulso a la campaña #3de3. Una segunda coalición se organizó para la redacción de las iniciativas de las leyes secundarias del SNA y Ley General de

³ La Comisión Nacional Anticorrupción sería el antecedente de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción. Si bien se promulgó el decreto para su creación, éste órgano no se instituyó.

Responsabilidades Administrativas. Aquí había representantes de instituciones académicas como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Nacional Autónoma de México, así como centros de pensamiento tales como IMCO, México Evalúa, y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). Este grupo colectó firmas para presentar una iniciativa ciudadana con las citadas reformas. Incluso se anexaron del sector privado la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Cinépolis, así como integrantes del IMCO y el ITESM (p.98).

Por su parte, la Red por la Rendición de Cuentas, un colectivo de más de 50 instituciones, llevaron a cabo el seminario “Combate a la corrupción: balance para una propuesta”, en el año 2013, en el que también surgieron importantes ideas base para el diseño institucional del SNA. Dice Ibarra que la RRC “es auspiciada por el CIDE y por la Fundación Hewlett, principalmente” (p.99). La RRC, al agrupar a tantas organizaciones, cuenta con mayor capacidad de movilización de recursos hacia las estrategias o mecanismos para lograr sus objetivos. De igual forma, al ser parte del CIDE, sus integrantes tienen la posibilidad de coordinarse con distintos actores de otros centros de pensamiento, como México Evalúa o Causa en Común” (p.107)

En marzo de 2014 se creó la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción. Tanto en las Cámaras de Diputados y Senadores, particularmente en las comisiones de Anticorrupción y Participación Ciudadana, Gobernación y Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales; Gobernación se aprobó la creación del SNA.

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. El SNA es concebido en el texto constitucional como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes 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”.

Posterior a esta fecha, el propio Poder Legislativo disponía de un año de plazo para emitir las leyes secundarias correspondientes. Finalmente, el 18 de julio de 2016, en el mismo DOF, apareció la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en la cual se

establecen las bases para la creación del CPC, esto es la Comisión de Selección, así como estructura y atribuciones del propio CPC.

4. Estructura del CPC

El CPC es un comité ciudadano que se integra a partir de un proceso de auscultación también ciudadano. Es decir, es la ciudadanía representándose a sí misma. Desde luego, este proceso debe ser formalizado en el Congreso de la Unión que tiene la facultad para designar a los integrantes del CPC.

Aquí hay que recordar que, en octubre de 2016, se publicó la convocatoria para integrar a la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. De acuerdo con el Artículo 18 de la Ley del SNA, está compuesta por nueve ciudadanas y ciudadanos, que estarán en su cargo tres años. Como requisitos para la integración de la Comisión, se solicitaron poseer una trayectoria reconocida en el control de la corrupción, la participación de instituciones de educación superior y de investigación y la presencia de organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción (Comisión de Selección SNA, 2017).

La primera Comisión de Selección contó con un perfil muy alto, pero también muy legítimo. El 13 de octubre, el Senado aprobó los nombramientos de la siguiente manera. Como representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC): 1. Edna Jaime Treviño 2. Sergio López Alón 3. Antonio Carlos Gómez Espinera 4. Viridiana Ríos Contreras. Por las universidades y centros de investigación: 1. María Elena Morera Mitre 2. Juan Ernesto Pardinas Carpizo 3. Cynthia Patricia Cantero Pacheco 4. Pedro Salazar Ugarte 5. José Luis Juan Caballero Ochoa (Comisión de Selección SNA, 2017, p. 7-8).

El 7 de noviembre de 2016, la Comisión de Selección del SNA emitió la convocatoria para elegir a las o los cinco miembros del CPC. La convocatoria tuvo como plazo del 15 de noviembre al 2 de diciembre de 2016.

Dicha convocatoria enfatizó que la invitación era para aquellas o aquellos con el “más alto prestigio y honorabilidad que hayan contribuido a la transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción y quieran poner su talento y

energía a disposición del Estado para implementar el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)” (Comisión de Selección SNA, 2017, p.26).

La ley y la convocatoria establecieron como criterios de selección, la experiencia de al menos cinco años en materia de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción; tener más de 35 años de edad; título de licenciatura con una antigüedad mínima de diez años y contar con los conocimientos y experiencia relacionados con la materia de esta convocatoria; buena reputación y no haber sido condenado por algún delito; así como presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento. Por supuesto también se pidió no haber sido candidato ni tener cargos partidistas ni funcionario público.

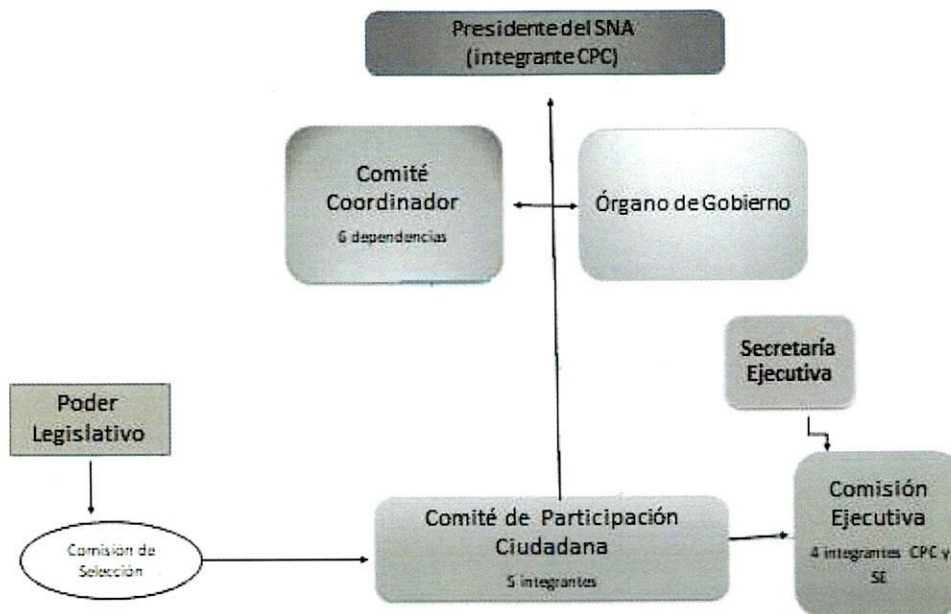
A estas consideraciones, la Comisión de Selección agregó elementos de género, diversidad geográfica, de experiencias profesionales y de perspectivas interdisciplinarias; trayectoria de vida; aptitud para trabajar en un órgano colegiado; independencia; capacidad de vinculación con la sociedad civil; y calidad de juicio.

Finalmente, el 30 de enero de 2017, la Coordinadora de la Comisión de Selección sometió a votación del Pleno y aprobó los nombramientos de Mariclaire Acosta Urquidi, Alfonso Hernández Valdez, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha y Jaqueline Peschard Mariscal, quien fue nombrada también como la primera presidenta del SNA (Comisión de Selección SNA, 2017, p.20).

De manera simbólica, para el SNA, la existencia del CPC implica otorgar a la ciudadanía el protagonismo del combate a la corrupción. La propia Ley del SNA, establece que sus alcances no sólo están en el diseño institucional del sistema federal, sino también de los sistemas subnacionales o locales.

En ese sentido, como se muestra en el siguiente diagrama, hay una estructura colegiada. Aunque existe una Presidencia del SNA, en su operación hay cuerpos colegiados que trabajan de manera independiente, pero que deben coordinarse y retroalimentarse mutuamente.

Diagrama 2. Estructura del CPC en el SNA



Fuente: Elaboración propia

En esta estructura organizativa, hay que señalar que el CPC tiene presencia en tres estructuras importantes que a continuación se muestran. La primera de ellas es el Comité Coordinador (CC), que según el Artículo 8 de la Ley del SNA, “que es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción”. Un integrante del CPC forma y preside el CC, por lo que simbólicamente es el máximo representante del SNA. Este es el nivel más alto de la estructura del sistema.

Un segundo mecanismo es la Comisión Ejecutiva (CE), que es el órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva. De acuerdo con el Artículo 31, la CE “tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones”. Esta instancia es muy relevante porque se involucra en aspectos de diseño, implementación y evaluación de acciones y programas.

Finalmente, está la estructura del propio CPC. También se trata de un órgano colegiado. Quien preside el CC, también lo hace en el CPC. Sin embargo, todas sus decisiones y acuerdos relevantes deben ser sometidas a votación y son aprobadas por mayoría.

Ni el CPC ni sus homólogos estatales poseen patrimonio, estructura operativa o personalidad jurídica propia. La ley establece con claridad que no son servidores públicos, aunque deben obedecer las normas que regulan la conducta de la burocracia. Tanto el Órgano de Gobierno como el Órgano Interno de Control son instancias que de manera indirecta tienen injerencia operativa sobre el CPC.

Los primeros integrantes del CPC fueron designados por periodos escalonados, uno, dos, tres, cuatro y cinco años. Bajo esta consideración temporal, la presidencia del CPC, y por tanto de SNA, ha sido escalonada y rotativa. La persona electa por un año, presidió en ese mismo periodo al Sistema; posteriormente, quien estuvo dos años, asumió la presidencia en su último año y así sucesivamente. A la salida de cada uno de estos cinco integrantes, la Comisión de Selección debe emitir la convocatoria y designar a un nuevo integrante. Una laguna de la Ley del SNA es que no define cómo debe ser la presidencia después de estos cinco años.

Por lo que se refiere a la vinculación institucional, desde nuestra perspectiva, el mecanismo de selección, de rotación y de continuidad del CPC hace que su estructura sea más parecida a un modelo top-down. En primer lugar, en la selección de los integrantes se definieron perfiles muy competitivos no sólo en cuanto a la trayectoria profesional, sino también en su reputación. Este último requisito no aplica para la mayoría de los cargos públicos. Sin embargo, tratándose de un órgano anticorrupción se pone como uno de los aspectos cualitativos más importantes. En segundo lugar, este perfil justifica la rotación escalonada de los integrantes, más que otro tipo de consideraciones como su desempeño al interior del sistema. Tercero, se espera que los integrantes mantengan el alto perfil técnico, pero también ético durante su comisión.

Además de lo anterior, no hay que perder de vista que el CPC como ya se describió tiene presencia en dos de los cuerpos colegiados más importantes del SNA, el CC y la CE. En el caso del CC, asume una posición de liderazgo, a pesar de la enorme diferencia de facultades y atribuciones establecidas por las propias leyes. En el caso de la CE también se espera que asuma un liderazgo (no individual, pero sí colectivo) en el desarrollo de

estrategias anticorrupción. Y adicional a todos estos señalamientos, el CPC debe posicionarse con un liderazgo social. Esto es, la verdadera fortaleza del CPC reside en su capacidad para vincularse e incorporar a otras organizaciones sociales, académicas, empresariales, por mencionar algunas en las acciones anticorrupción.

Desde el CPC se instauró la Red Nacional de Comité de Participación Ciudadana que integra a todas estas instancias homologas en las entidades federativas. Además de éstos se han adherido a sus labores organizaciones como GESOC, Fundar, Artículo 19, IMCO, México Evalúa, Red por la Rendición de Cuentas, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, Transparencia Mexicana, Litigio Estratégico Mexicano, Ethos, entre varias otras (CPC, Informe 2019).

A nivel internacional se han vinculado con World Justice Project, Borde Político Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Alliance for Integrity, The Washington Office on Latin America (WOLA), Due Process of Law Foundation y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, entre otros.

Actualmente la Comisión de Selección está integrada por las siguientes personas Elizabeth Soria León (Comisionada Presidenta), María de Los Ángeles Estrada González, Mauricio Reyna Lara, Aarón Aurelio Grajeda Bustamante, Adán Córdova Trujillo, Armando Hernández Cruz, Miguel Ángel Vázquez Placencia, Mónica María del Rosario Barrera Rivera y Pablo Armando González Ulloa Aguirre.

5. Mecanismos del CPC

Los mecanismos del CPC están definidos en la Ley del SNA. En el Artículo 21, se enlistan todas las facultades de este órgano. Nosotros las hemos clasificado en diez mecanismos. Asimismo, hay que señalar que no todos los mecanismos operan en los mismos ámbitos ni con los mismos alcances. Por esa razón, en la siguiente tabla mostramos el ámbito de interacción que se tiene: al interior del propio CPC, con el Comité Coordinador, con la Comisión Ejecutiva y con las organizaciones de la sociedad civil.

Tabla 2. Mecanismos del CPC

Mecanismo	Descripción	CPC	CC	CE	OSC
Regulatorios	Establecimiento de normatividades y desarrollo de proyectos de mejora		☆		
Transparencia	Generar y solicitar información	☆	☆	☆	☆
Coordinación	Incidir en la coordinación del SNA		☆		
Deliberativos	Participar en la toma de decisiones/Voto efectivo	☆		☆	☆
Organizativos	Participar en procesos de planeación, programación, implementación, evaluación	☆		☆	☆
Rendición de cuentas	Proponer mecanismos de rendición de cuentas del SNA	☆	☆		
Prevención	Proponer y/o implementar acciones anticorrupción	☆	☆	☆	☆
Vinculación	Proponer y/o implementar acciones de integración de otras instancias	☆	☆	☆	☆
Control y fiscalización	Proponer y/o implementar mecanismos de contraloría o fiscalización		☆		
Denuncia	Proponer y/o implementar mecanismos de denuncia	☆	☆		☆

Fuente: Elaboración propia

De todos los mecanismos enlistados habría que destacar dos cosas. Primero, que el CPC está dotado de muchos instrumentos para incidir en todo el ciclo de políticas anticorrupción, así como en la coordinación con todas las instancias colegiadas del SNA y, por sobretodo, con las organizaciones ciudadanas. Sin embargo, también hay que hacer énfasis en que a los CPC les falta efectos vinculantes al interior y al exterior del SNA.

Por lo que se refiere al interior del SNA, el CPC sólo puede hacer solicitudes al CC, pero no tiene mecanismos de contrapesos formales frente a éste. Afuera del SNA, pues sin duda la mayor debilidad institucional se expresa en su relación con el Poder Legislativo. El nombramiento de la Comisión de Selección, de las y los integrantes del CPC, los recursos humanos y financieros, entre muchos otros elementos son definidos por el Congreso de la Unión.

Así, en la práctica el CPC ha enfrentado una gran vulnerabilidad. Los procesos de selección y designación han sido muy inconstantes. También los recursos financieros han sido fluctuantes en cuantía y periodicidad. Esto, entre otras cosas, ha provocado falta de

planeación y organización. Como consecuencia varios de sus integrantes han renunciado. Luis Pérez de Acha renunció el 9 de enero de 2019; ese mismo año, pero el 30 de septiembre también presentó su dimisión Irene Levy; por último, Alfonso Hernández Valdez lo hizo el 31 de octubre de 2020.

En agosto de 2020, el CPC, promovió un juicio de amparo para que el Senado cumpliera con la obligación de nombrar una nueva Comisión de Selección que eligiera a los miembros faltantes. Hasta el 2021, el único integrante era Jorge Alberto Alatorre Flores. En ese año se eligieron a Francisco Ciscomani Freaner (4 meses); Francisco Raúl Álvarez Córdoba (1 año, 4 meses); Magdalena Verónica Rodríguez Castillo (3 años, 4 meses); Vania Pérez Morales (4 años, 3 meses). Finalmente, en la convocatoria del año 2022, quedó electa Blanca Patricia Talavera Torres.

6. Resultados del CPC

La generación de resultados es uno de los elementos que más se han cuestionado al SNA y, en particular al CPC. En la opinión pública está la idea de que no hay resultados o que el desarrollo es muy lento.

Desde luego, la principal expectativa sobre el SNA es que incida de manera que se disminuyan los actos de corrupción en todos los niveles de gobierno a partir de la coordinación interinstitucional.

Sin embargo, este resultado va más allá de la expedición de la ley. Con excepción del órgano de transparencia, el resto de las instancias de gobierno han trabajado de manera independiente por décadas. Más allá de la transparencia, la ley del SNA las está obligando a desarrollar capacidades interinstitucionales para planear, implementar y evaluar acciones conjuntas anticorrupción, algo para lo cual no tienen personal ni recursos. Incluso, yendo más lejos, es un error suponer que todas estas dependencias están dispuestas a trabajar juntas.

De modo que la coordinación no es sólo un asunto directivo, sino obliga a un cambio organizativo profundo. Por ejemplo, para el Consejo de la Judicatura, pero sobre todo para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la generación de capacidades para la coordinación no es solo un tema directivo. Se tienen que transformar las condiciones y cultura de todo el aparato de administración de justicia (juzgados, juzgadores, etc). Al

mismo tiempo, la Fiscalía Especializada tiene el enorme reto de desarrollar personal policial y de investigación con un perfil anticorrupción.

Muchos de estos cambios ni siquiera han comenzado. En medio de estos retos, el CPC ha tenido que desarrollar liderazgos muy fuertes. En ese sentido, importa mucho que se mantenga el alto perfil de las y los integrantes. Sin embargo, al no tener facultades vinculantes ni en la Presidencia ni en las comisiones en las que participan el resto de los integrantes, los resultados obtenidos van más hacia la cocreación de estructuras y procesos. Por lo que se refiere a la generación de capacidades, el CPC ha desarrollado procesos de institucionalización. En su informe del año 2020, destaca que se establecieron un reglamento Interior, lineamientos a las sesiones del CPC, un protocolo para la atención de la correspondencia. El propio informe señala que “con esta normativa fue posible dar continuidad a la operatividad del CPC ante los cambios eventuales en su integración, así como dar cumplimiento a nuevas obligaciones conferidas en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Federal en la materia y demás marco normativo aplicable”.

Además de esto, hoy el CPC es el primer sujeto obligado indirecto en cuanto a las solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. En cuanto a su contribución a las acciones anticorrupción, desde su comienzo, el CPC se ocupó de participar en el diseño institucional del SNA. En primer lugar, realizó diversas propuestas y negociaciones sobre la estructura organizativa y el presupuesto de la Secretaría Ejecutiva. Esto desde luego implicó un cabildeo no sólo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sino también con todo el CC. Se consiguió instalar al Secretario Técnico de la SE y su estructura operativa. Asimismo, participó en los lineamientos para la instalación del Comité Coordinador del SNA y del Órgano de Gobierno.

También formó parte de la cocreación de la Plataforma Nacional Digital y en la Política Nacional Anticorrupción. En ambos procesos debe destacarse se contó con el respaldo de organizaciones académicas y de la sociedad civil. Aquí destaca la organización de consulta nacional de la PNA.

Se han institucionalizado procesos como la revisión del Plan de Trabajo Anual del Comité Coordinador. Actualmente en el informe se señala que se participa en el Protocolo de

actuación en contrataciones desarrollado por la Secretaría de la Función Pública; en el Grupo de investigación, Análisis y Opinión de la Comisión de transparencia y Anticorrupción de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados Federal (GIAO). También están participando en el diseño de instrumentos para la implementación de la Política Nacional Anticorrupción.

Finalmente, el CPC se pronunció desde el principio de la pandemia por COVID-19 y desarrollo un mecanismo de política pública para monitorear la contratación pública.

7. A modo de conclusión: lecciones de la participación ciudadana en el SNA

El modelo top-down para la incorporación de la ciudadanía en el SNA y en sus homólogos locales tiene muchas diferencias, debido sus contextos y desarrollos institucionales, políticos y sociales diversos. No obstante, existen coincidencias que devienen del propio diseño legislativo y que en mucho han definido los alcances y desafíos de los sistemas anticorrupción. Desde nuestra perspectiva existen un conjunto de lecciones que hasta ahora pueden extraerse.

1. *No existe una sola jerarquía.* A pesar de su diseño top-down, en el SNA hay muchas jerarquías. Por un lado, un integrante del CPC debe ejercer una doble presidencia: la del CC y la del propio comité ciudadano. Por otro lado, cada integrante del CC y del OG es el titular de su propia dependencia. Algunos de ellos o ellas llegan a tener un peso político que, de facto, se configura como una jerarquía paralela a toda la presidencia del sistema.

2. *El perfil de las personas es una condición necesaria pero no suficiente.* El artículo 16 de la Ley del SNA definió un perfil para las y los integrantes del CPC. Fundamentalmente se solicitó probidad y prestigio en temáticas relativas. Sin embargo, esto no es suficiente en tanto que se requieren otras habilidades no establecidas en la ley, pero que sin embargo son indispensables: liderazgo y capacidad para trabajar en equipo son algunas de ellas.

Pero también sería ideal que quienes ocupen estos espacios conozcan cómo funciona el gobierno en un sentido especializado pues cada una de estas personas deben tratar temas diversos en un alto nivel. Así, un ciudadano de a pie de pronto debe entender el lenguaje

para dialogar con los titulares de auditoría, contraloría, justicia administrativa, etcétera. Esta exigencia nos lleva a un paradoja: un ciudadano o ciudadana que nunca haya estado en el gobierno puede tener probidad y prestigio pero no necesariamente está capacitado para ser líder de proyectos de política pública o implementación en materia anticorrupción. La curva de aprendizaje de todas estas asignaturas rebasa por mucho el año de duración de la presidencia, por ejemplo.

En la práctica, los liderazgos más destacados son de personas que permanentemente han formado parte de la administración pública, con lo cual digamos que no hay una experiencia de ciudadanía de a pie. Es decir, realmente, en el CPC del SNA son mayoría las personas con trayectoria en la función pública, más que en la academia o las OSC.

3. *Un Comité pobre es un pobre Comité.* Una de las debilidades institucionales más fuertes de los CPC es la carencia de recursos presupuestales. Si bien el CPC nacional comenzó con cierto apoyo presupuestario, éste no ha sido estable. De hecho, la percepción económica de sus integrantes siempre suele ser objeto de presión; durante mucho tiempo carecieron de una sede fija, así como de los insumos básicos para poder promover acciones de coordinación que no sólo son en el ámbito federal, sino también en el estatal. De hecho, en los estados, la diferencia salarial de los integrantes es muy amplia. En opinión de Nieto (2020), la estrategia inicial fue “reactiva, incompleta y limitada”. Este autor refiere que “fue incompleta porque los recursos se mantuvieron precarios y nunca se formuló una política anticorrupción coherente (o al menos no en los primeros años de implementación). Y fue limitada porque no hubo voluntad política para consolidar y mejorar el sistema, ni una coalición que asegurara decisivamente su continuidad” (p. 683).

4. *Las instituciones no saben coordinarse y colaborar en modo de gobernanza.* Otro de los mitos fundacionales de los sistemas anticorrupción es que por ley, todas las autoridades iban a coordinarse e iban a alinear sus objetivos institucionales hacia un gran objetivo común. Nada más lejos de la realidad. Para muchas instancias del CC, el desarrollo de los sistemas anticorrupción no es una prioridad. Por el contrario, es una nueva función que les implica más obligaciones, la generación de nuevas capacidades institucionales, el compartir información en su poder e incluso el asignar personal a nuevas tareas. Todo esto con el

mismo presupuesto porque ninguna dependencia recibió recursos adicionales para implementar la ley del SNA. Aunado a ello, un obstáculo a la coordinación son las propias culturas organizativas de cada institución. Asimismo, no todas las instituciones tienen experiencia en desarrollar modelos de gobernanza corporativa con total apertura. Por todo ello, los sistemas no han tenido el avance esperado.

5. *La institucionalidad del CPC siempre está en riesgo.* Un último elemento que debe destacarse es la propia institucionalidad del CPC. Ya se refirió el tema presupuestario, pero más allá de eso, hay que decir que los congresos, tanto el federal como varios de los estatales han disminuido o amenazado las facultades de estas organizaciones por razones coyunturales. También hacia el interior del CC se cuestiona el liderazgo o las facultades de quienes presiden o integran a los CPC. En una entrevista, su primera presidenta, Jaqueline Peschard señaló “me dieron toda la responsabilidad y nada del poder”.⁴

Finalmente, hay que señalar que en la presente administración, la estrategia anticorrupción del gobierno federal camina de manera distinta. En una declaración a los medios de comunicación, el presidente Andrés Manuel López Obrador señaló a propósito del CPC “el colmo fue la creación de esta institución de combate a la corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción (...) Y están funcionarios y los de la llamada sociedad civil, porque todos esos a final de cuentas lo que buscaban también era acomodarse en estos organismos, cuando no era delito grave la corrupción, el que robaba podía salir bajo fianza”.⁵

A partir de la experiencia del CPC y, del propio SNA, lo que puede observarse es que hay un estancamiento deliberado. Incluso hay quienes dudan de que este diseño top-down haya sido la mejor estrategia para incorporar a la ciudadanía. Sin embargo, lo que no puede negarse es que por primera vez, quienes integran los CPC han podido establecer diálogos y hasta realizar proyectos conjuntos con las instituciones especializadas y de forma

⁴ Azam Ahmed ‘Es un mal chiste’: Miembros del organismo anticorrupción mexicano denuncian que el gobierno los obstaculiza. Nota periodística en The New York Times (1/12/17). Consultado el 1 de agosto de 2021 en <https://www.nytimes.com/es/2017/12/02/espanol/america-latina/mexico-enrique-pena-nieto-sistema-nacional-anticorrupcion-comite-ciudadano.html>

⁵ Luz Rangel, “Sin respaldo de AMLO al Sistema Nacional Anticorrupción”, Nota periodística en Reporte Índigo, Consultado el 1 de agosto de 2021 <https://www.reporteindigo.com/reporte/sin-respaldo-de-amlo-al-sistema-nacional-anticorrupcion/> julio 2021

multinivel, lo cual es una experiencia inédita en las estrategias para regular a la función pública en nuestro país.

Bibliografía

- ACUERDO por el que se Instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. 1 de marzo de 2019. DOF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019
- Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción (2017). Libro Blanco. Informe del proceso de designación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Documento consultado el 2 de agosto en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/libro-blanco1.pdf>
- Comité de Participación Ciudadana (2019), Informe Anual de Actividades del Comité de Participación Ciudadana 2018”. Documento consultado el 1 de agosto de 2021 en http://sumawebdesarrollo.com/cpcnacional_wp/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Anual-de-Trabajo-CPC-2018-2019.pdf
- Comité de Participación Ciudadana (2020), Informe Anual de Actividades del Comité de Participación Ciudadana febrero 2019-febrero 2020”. Documento consultado el 1 de agosto de 2021 en <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe-Anual-de-Actividades-CPC-del-SNA-2019.pdf>
- Comité de Participación Ciudadana (2021), Informe Anual de Actividades 2020”. Documento consultado el 1 de agosto de 2021 en <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/INFORME-ANUAL-DE-ACTIVIDADES-2020-con-cifras-al-31-ENERO-2021-4-feb-5.57.pdf>
- DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 27 de julio de 2016 DOF. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la

corrupción. 27 de julio de 2016 DOF

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015.

- Ibarra Chávez, Alberto Daney,(2020). La incidencia de las élites en el diseño institucional de México : el caso del Sistema Nacional Anticorrupción. Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los Artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 Y 122 De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional Y Del Partido Verde Ecologista De México Del Senado De La República. 15 de noviembre de 2012. Gaceta Parlamentaria. Senado de la República. https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf
- Nieto Morales, Fernando. (2020). El legado del “sexenio de la corrupción”: los retos del sistema nacional anticorrupción. *Foro internacional*, Vol. LX, 2 (240) Abril-Junio, 2020, 683-715.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2003), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Documento consultado el 10 de agosto en https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana Contra la Corrupción* (1996, Documento consultado el 10 de agosto en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp
- Pérez González, Rha-Bel (2019). "Fiscalía Ciudadana Anticorrupción: una reinterpretación contemporánea del republicanismo maquiaveliano". Tesis de licenciatura. Centro de Investigación y Docencia Económicas, <http://hdl.handle.net/11651/3155>

- PROGRAMA Sectorial de Función Pública 2020-2024. 26 de junio de 2020 .
DOF. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595678&fecha=26/06/2020

Semblanza

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ es Integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción. Fue electa para un periodo de cinco años (de noviembre 2018 a octubre 2023). Doctora en Investigación en Ciencias Sociales (Especialidad en Ciencia Política) por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, sede México. Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Actualmente es Profesora-investigadora del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. En 2007, recibió el Premio Nacional de Administración Pública y en 2014 fue galardonada con el Premio Ángel Ballesteros de Ensayos sobre la Administración y Gobierno Municipal de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Como consultora ha sido evaluadora de programas públicos federales, estatales y municipales.

3. Redimensionar la legitimidad ciudadana en el Sistema Anticorrupción

Humberto Urquiza Martínez

Resumen

La corrupción se ha entendido como uno de las formas más complejas de desnaturalización de la función pública, del servicio público y de las necesidades sociales, pero también ha desvirtuado el sentido de la participación de los sectores sociales y particulares en los procesos públicos, situación que ha generado un efecto totalmente nocivo en el cumplimiento del bien común de una sociedad. Ante ello, se han desarrollado diversas formas de atajar el problema, sin embargo, pocas de esas acciones han tenido éxito. El modelo mexicano del sistema anticorrupción incorporó una figura que, sin duda, es la clave en la lucha contra la corrupción, es el caso de la participación de la sociedad en las acciones contra el combate a la corrupción.

Dicha figura: la ciudadanía, a través del Comité de participación ciudadana, es quizá la única rendija que el complejo fenómeno de corrupción tiene para desaparecerlo, por lo que, el diseño, formas y características en la intervención ciudadana se convierten en un elemento indispensable para lograr el objetivo. Por ello, es necesario replantear el alcance de la participación ciudadana ante la corrupción para ensanchar esa rendija.

Palabras clave: corrupción, ciudadanía, legitimidad y redimensionar.

I. Introducción

La lucha en contra de la corrupción como uno de los fenómenos más lacerantes en términos sociales, institucionales y culturales ha tenido un impacto drástico en la vida de las personas, en el desarrollo de sus actividades e inclusive en la forma en cómo se visualizan a las instituciones y al sector público.

Así, la alteración de la vida social por la corrupción nos ha llevado a la desvalorización de todo el entorno público que rodea a las personas, teniendo afectaciones

no solamente en ese campo de lo público, sino incluso en también en el ámbito privado y social.

La idea colectiva respecto de la función de las instituciones públicas, sin duda, se ha visto alterada en perjuicio de su actividad, por la idea de que sus integrantes realizan de forma cotidiana y natural acciones vinculadas a la corrupción, lo que ha provocado que esas instituciones se vean deslegitimadas en las funciones que realizan, generando un efecto negativo en el estado de Derecho. Dicho debilitamiento no solamente ha tenido un impacto en las instituciones sino en los integrantes de las mismas, ya que el servidor público ha perdido mucha credibilidad, lo que, en casos como educación, salud y seguridad, tienen un efecto mayor al simple descrédito de la actividad pública, ya que se pierde el sentido del respeto a las instituciones, a los poderes y a los servidores públicos, que juegan un papel social importante en la construcción de la perspectiva y de la propia cultura del estado de derecho.

Es así que, la corrupción se ha presentado como un fenómeno anti cultural, creando un contrasistema, lo que ha ido produciendo antivalores que se han impuesto en el funcionamiento de las instituciones, en sus objetivos, así como en las acciones de los que las integra. Hecho que sin duda lacera y debilita al estado de derecho en el que las instituciones y el cumplimiento de la legalidad son pilares fundamentales para hacer que la sociedad camine en total respeto a ese estado de derecho.

Por todo ello, si bien el sistema anticorrupción ha logrado construir algunas herramientas y espacios que pueden convertirse en un verdadero asidero para resolver el flagelo en su total dimensión, lo cierto es que la simple institucionalización del combate a la corrupción no solamente no es la mejor alternativa para enfrentarla, sino que existe el riesgo de que el nivel de corrupción que se tiene, pueda absorber al sistema anticorrupción, cooptándolo, lo que sin duda sería la peor de las derrotas en esa lucha.

Por ello, la alternativa que se tienen dentro del actual modelo de sistema anticorrupción podrá ser la respuesta a esa lucha, y en particular es la participación ciudadana, de la sociedad y de su interacción con el fenómeno y con las instituciones y servidores que la activan, principalmente a través del comité de participación ciudadana que ya existe dentro del sistema.

Es por lo anterior que, el presente análisis se enfocará en encontrar un mejor diseño jurídico e institucional, pero, sobre todo, en redimensionar en todas las vertientes, la participación de la ciudadanía en el sistema anticorrupción en Michoacán, a través del Comité de participación ciudadana como un espacio para realmente atacar y reconstruir la lucha y los logros frente a la corrupción.

II. La corrupción y su efecto social.

Existen diversas formas de abordar los efectos que ha tenido la corrupción en la sociedad, sin embargo, para lograr potenciar la participación de la ciudadanía en la lucha contra dicho problema, es necesario abordar el efecto en términos sociales. Por ello, los efectos en esa perspectiva social, pueden ser ubicados de la siguiente forma:

1. Los efectos en la vida política, esto es, en la precepción que se tiene de las instituciones de gobierno, muchas de las cuales tienen una interacción directa, por sus funciones, con la sociedad para la prestación de servicios. En ellas se reproduce la idea y la propia acción de la corrupción, y ante lo cual, la sociedad ha construido, no sin razón, la idea de que la prestación de servicios públicos puede ser más eficientes y eficaces si existe una contraprestación ilegal a los servidores públicos que de forma directa e inmediata atienden las demandas ciudadanas. El moche o cualquier otra forma de identificar a la acción de entregar dinero a cambio de la prestación del servicio público sin que dicho dinero pase por las arcas del gobierno, es uno de los fenómenos más presentes en la corrupción.

Es así que, a la luz de lo que considera Peces Barba, “la corrupción no es exclusiva de ningún sistema político ni de ninguna ideología política, sino que aparece generalizada y abarcando a cualquier sistema político y a cualquier ideología ...” (1996, p. 21), por lo que, la corrupción está presente en la vida social más allá de la realidad política, de los colores de los partidos que gobiernan, y de las ideologías de cada partido y gobierno, empero, esa corrupción, tiene un impacto político en la sociedad, en tanto las instituciones de gobierno van perdiendo credibilidad, seriedad e incluso van perdiendo recursos económicos, generando una deslegitimación política en las instituciones.

2. Efectos culturales. Para revisar el alcance de los efectos de la corrupción, es necesario entender a la cultura como “la referencia a modelos, normas y reglas...(como) una característica inherente a la totalidad de las prácticas sociales, sobre todo cuando se las considera desde el punto de vista de la reproducción social” (Giménez, 2005, p.52), a partir de ello, la corrupción ha desvirtuado el sentido de la reproducción social de normas, valores, reglas e ideas sobre las cuales descansa el servicio público e incluso sobre las que se entienden a los ciudadanos al interactuar con las instancias públicas en las que deben de dar un recurso extra para obtener el servicio solicitado.

Así, se destruyen los valores de la sociedad como la legalidad, dignidad, interés común y colectivo entre otros, por lo que se trastocan los pilares de las relaciones sociales por la corrupción, lo que influyen en la percepción de la persona y la sociedad en el funcionamiento y sentido de las instituciones, en la desvalorización de las mismas, pero también en la construcción de productos propios de la corrupción como la mercantilización ilegal de los servicios, la supremacía de los intereses particulares sobre los colectivos, la falta de cumplimiento de la norma y ausencia de sanciones por su violación, y por tanto, la existencia de un mundo que se sobrepone los valores propios sobre los de la sociedad.

Todo ello, por tanto, ha generado cambios en las razones, motivos y formas en las que la sociedad visualiza e interactúa con otros y con las instituciones públicas para la prestación de algún servicio público.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que “la corrupción es una patología social; las connotaciones de desintegración y descomposición que acompañan al término sólo permiten concluir que las consecuencias de la corrupción no pueden ser otra cosa que nefastas” (Huber, 2013, p.18).

De esa forma, los efectos en la sociedad se extienden en temas diversos, tanto políticos, económicos, pero sobre todo de índole cultural, incidiendo en “nuevas” formas de relación entre personas, pero sobre todo de un nuevo diálogo entre instituciones y particulares, así como la concepción de los servicios y el sentido de para qué es la acción gubernamental. Ello no es otra cosa que el destierro del sentido y la idea comunitaria, de

bien común, por la llegada de los intereses personales y grupales que superpuestos se sostienen por la corrupción, que han encontrado en esa corrupción su mejor forma de satisfacción. Sin duda que la mercantilización de los servicios a partir de los intereses personales o de grupo, son la amalgama que más a detonado la corrupción, pero sobre todo que más ha afectado el funcionamiento cultural y social en nuestro estado y país.

III. El sentido de la participación ciudadana en procesos públicos y sociales.

El concepto de ciudadanía, desde la perspectiva jurídica¹ está vinculada a la idea del ejercicio de derechos con ciertas características, como lo son de acceso al poder o bien de la determinación de quién ejerce el poder político a través de las instituciones. Desde una visión social, la idea de la ciudadanía se relaciona con una categoría de relación entre instituciones políticas y persona, para construir relaciones políticas propias de toda sociedad, que sustentan un sistema político, pero también económico.

En un sentido más amplio, la ciudadanía tiene la perspectiva no solamente de la visión jurídica sino que es una forma de actuación de la persona frente a diversas actividades propias de la sociedad y en la que el sentido de lo público permite su participación a partir de experiencias, valores y virtudes, para poder cumplir con objetivos, culturalmente establecidos como es el tema de la colectividad, el bien común, la empatía en el acceso a servicios por igual, en la idea de la prestación de esos servicios más allá de oportunidades personales que satisfacen intereses distintos a los colectivos, entre muchas otras cosas.

Es así que, el ciudadano en su visión privada incide en el espacio público en lo que Antaki ha llamado el civismo, el cual se traduce en “la virtud privada, de utilidad pública” (2004, p. 109).

La idea es clara, las virtudes de la persona influyen en las acciones públicas en beneficio de la colectividad, por lo que cualquier afectación a esas virtudes o peor aún

¹ El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que son derechos de la ciudadanía los de carácter político electoral, entre otros, los de votar, ser votado, asociación política, participación en consulta popular, así como participar en revocación de mandato. Todos esos derechos relacionados con el acceso y ejercicio del poder político.

cualquier desvío del sentido de esas virtudes, indudablemente inciden de forma negativa en el espacio público en el que se desarrollan las instituciones.

La corrupción es un mal que invariablemente afecta el desarrollo de la perspectiva ciudadana y modifica o desaparece las virtudes ciudadanas que ya no pueden ser aportadas al espacio público y van viciadas de prejuicios o bien de realidades que tienen que ver con la corrupción.

En resumen, la idea de la ciudadanía se entiende como parte del funcionamiento de lo público y, por tanto, del beneficio común. Difícil es entender la idea de la ciudadanía en un sentido personal e individualista, lo que, en el sistema de vida de las sociedades contemporáneas, se ha reproducido como un elemento aceptado y viable para la sociedad, cuando no necesariamente es así, o no debería de ser así, más con el alto grado de corrupción en el que se potencian los intereses personales sobre cualquier otro tipo de interés.

Es así que, la participación ciudadana tiene, de forma natural, un camino a través de la movilización, la exhibición, la crítica, y en general la posición de observar y exhibir de ser necesario a la autoridad en acciones que van en contra de los intereses sociales, sobre todo si se relaciona con actos de corrupción, lo que se confirma, siguiendo la idea de Richter en el sentido de que

(e)s vital que los ciudadanos podamos exponer nuestra inconformidad ante actos arbitrarios de las autoridades, la corrupción o los gobiernos que no responden a las necesidades de los gobernados y dejar nuestra supuesta categoría de súbditos.... hay que transformar el motivo de nuestra protesta en participación. (2017, p. 25).

De ello, resulta claro que la participación ciudadana no solamente debe quedarse en las manifestaciones que de forma natural se presentan por grupos que deciden exponer sus ideas mediante acciones públicas, como en el caso de la corrupción, sino que es necesario poder canalizar esa postura de crítica y de presión, en acciones dirigidas a, no solamente exhibir el fenómeno de la corrupción y a los corruptos, sino sobre todo a transformar las realidades que se presentan en aquellos espacios públicos en los que se manifiesta permanentemente la corrupción.

De esa forma, canalizando la participación ciudadana a partir de la crítica hacia la corrupción, no solamente con acciones en calle y en espacios públicos, sino también a

través de un cuerpo como es el comité de participación ciudadana conformado dentro del sistema anticorrupción podría generar mejores resultados frente a la corrupción.

Pareciera que no basta la exhibición pública de situaciones de corrupción, por lo que es necesario fortalecer y revisar la forma en la que, dentro del propio sistema, se puede atacar a la corrupción, pero manteniendo en todo momento el sentido y fuerza del ciudadano y de la lucha ciudadana, como herramienta para atacar los fenómenos de la corrupción. No basta ya solamente exhibir en la calle, se necesita activar a las instituciones como activistas y acompañar a la sociedad en esas formas y objetivos de lucha contra la corrupción.

Por ello, es quizá la única alternativa viable para sacudir a la corrupción, las acciones de la participación ciudadana, vía el CPC, pero mediante mecanismos, objetivos y perfiles que logren concretar la idea central de dicho órgano de participación ciudadana: romper el molde de la corrupción y activar al sistema anticorrupción desde adentro y con la base del apoyo ciudadano.

IV. La participación ciudadana y el diseño jurídico para el combate a la corrupción, defectos y oportunidades.

En el año de 2017, se emitió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán (LESAEM), en ella se implementó lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), aprobada en el año de 2016. En ambas, se reconocen el comité de participación ciudadana (CPC) (artículo 7º fracción II de la LESAEM y sus correlativos en la LGSNA).

En cuanto al objeto del CPC, señala la LGSNA que:

“Artículo 15. El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.”

En el caso de la LESAEM, señala:

Artículo 14. El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité, así como ser

la instancia de vinculación con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, relacionadas con las materias del Sistema Estatal.

En ambos casos, la legislación alude a un modelo de CPC con facultades vinculatorias y de cumplimiento de las decisiones del Comité, que en ambos casos se integra por instancias y representantes del gobierno y de las fiscalías, y solamente quien preside el CPC forma parte de dicha instancia, por lo que la representación y participación ciudadana se ve rebasada en el Comité como órgano regulador de temas anticorrupción, por lo que las políticas en ocasiones no necesariamente está alienadas a una visión ciudadana y si por el contrario a una visión institucional que, como se sabe, es el espacio en donde más se presenta y se reproduce la corrupción.

La idea de un CPC con esas características poco ayuda en una lucha frontal con la corrupción y por el contrario, desdibuja el sentido de la participación ciudadana y social, así como su fuerza, en tanto está sometidas a las decisiones de instancias de gobierno que seguramente serán espacios en los que se presentan y reproducen acciones de corrupciones por el arraigo que se pueda tener en diversos espacios en los que la corrupción está más enquistada, lo que hace más complejo poder atajar el flajelo de forma eficiente.

Ante ello, la regulación y el modelo que reconoce al CPC pocas herramientas jurídicas para el combate a la corrupción y en la reconstrucción institucional y cultural que se requiere para poder teminar con el problema, requiere de varias modificaciones y redimensionar el sentido del CPC pero sobre todo de la fuerza que tiene la sociedad para impulsar desde ahí, un verdadero cambio que destierre y desaparezca la corrupción.

Para dimensionar el sentido de la participación ciudadana, hay que conocer su alcance, por lo que,

(1) la participación ciudadana comprende diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático. (Vargas y Galván, 2014, p. 433).

Consecuentemente, la forma en la que actualmente se regula a la institución que reconoce a la participación ciudadana en el combate a la corrupción no es suficiente, es más se encuentra limitada frente a lo que la propia ciudadanía puede aportar en la lucha. Por

ello, es necesario canalizar la fuerza que la ciudadanía tiene y construir un CPC en el cual, sus acciones sean apoyadas por la sociedad y busquen romper los esquemas del sistema político, económico y social, incluso del cultural, que han llevado a la sociedad michoacana, como en todo el país, hacia el fenómeno de la corrupción.

Es así que, lograr que la participación ciudadana en la perspectiva de lograr la presión, exhibición, crítica y rompimiento de esquemas previamente establecidos, logre ser el referente sobre el cual camine el CPC, y con ello, lograr que, no solamente se tenga un membrete en ese órgano de representación ciudadana, sino que también se transite a nuevos modelos y estrategias de anticorrupción. Esto no es otra cosa si no buscar que la esencia de los movimientos ciudadanos y sociales, así como de los objetivos de toda lucha social se se canalicen en la lucha contra la corrupción.

Aunado a ello, no solamente basta el hecho de que se regule el funcionamiento más drástico del CPC dentro de la LESAEM, sino que también se requieren de perfiles ciudadanos que comprendan perfectamente que la función dentro del CPC no se enfoca de forma primordial en temas administrativos o de capacitación (lo que no está mal, pero no es el objeto central de CPC y de sus integrantes) sino que su función y objetivo central es presionar, exhibir, criticar y exponer ante la sociedad a aquellos casos y formas de corrupción que necesitan de una exposición en la opinión pública, para lograr romper con esos moldes de corrupción. De lo contrario, mantener perfiles que se preocupen más por programas anticorrupción sesgadas y limitadas en sus alcances, de nada servirá para terminar con el problema.

Actualmente, en la legislación de Michoacán, en cuanto a los requisitos para ser integrantes del CPC, encontramos los siguientes, de acuerdo con los artículos 15 y 36 de la LESAEM:

1. Probidad y prestigio
2. Contribución en transparencia, rendición de cuentas o en el combate a la corrupción
3. Contar con la edad de 35 años
4. 10 años de ejercicio de una licenciatura
5. Gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por delito doloso

6. No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo de dirección de un partido político en los últimos 4 años anteriores a la designación
7. Expediencia de 5 años en materias de fiscalización, evaluación, transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
8. No ser funcionario estatal de primer nivel salvo que se haya separado 1 año antes de la designación.

En una perspectiva totalmente contraria a ello, el perfil que actualmente tienen la LESAEM para integrantes del CPC se preocupa más por personas especializadas con una línea más de apoyo en temas administrativos, pareciera que los integrantes de los órganos de representación ciudadana deben de contar con conocimientos y experiencia en temas que se relacionados con aspectos que se vinculan con la corrupción, lo que aparentemente podría dar ventajas para poder saber la debilidad del contrasistema de corrupción que se tiene, pero ante el nivel de dicho problema, es más factible que los integrantes del CPC se vean absorbidos por la corrupción a que realmente lo puedan atacar. Dichos riesgos pueden presentarse en tanto los perfiles con alto conocimiento en temas de fiscalización, rendición de cuentas o administrativos, quieran evitar romper con esos procedimientos por el “daño” que se podría hacer al combatir de fondo el tema de la corrupción, esto es, podría existir ciertos prejuicios profesionales que podrían ser un obstáculo fuerte en el combate frontal de la corrupción.

Por ello, una de las características que debe de tener el perfil para poder generar un nuevo modelo de representación y participación ciudadana es el apoyo de grupos colectivos y la experiencia en movimientos sociales que permitan que su actuación sea contra un sistema y que busque romper con ese contrasistema de corrupción sin temor a afectar otros aspectos de la dinámica pública.

De forma concluyente es claro que todos esos requisitos para ser integrante del CPC, sin duda buscan que los integrantes sean personas con conocimiento, preparación y experiencia en los temas relativos a hechos que se vinculan con la corrupción, que parecieran requisitos más formales que en nada ayudan en contar con perfiles de integrantes del CPC que realmente puedan cambiar las cosas. De esos, y en la visión de perfiles más activistas, se rescata el primero de los requisitos, el de probidad y prestigio, que más allá de

su carácter subjetivo, es el que más podría ayudar en la construcción jurídica de perfiles para integrar el CPC, que realmente apoye de forma dura y directa al combate a la corrupción más allá de la parte administrativa.

La realidad ante la que se enfrenta el sistema estatal anticorrupción, necesita elementos de lucha social, más que de conocimiento del funcionamiento de un sistema administrativo o de otra índole que, si bien están relacionados con la corrupción, lo cierto es que su puro conocimiento no es garantía de ataque a la corrupción.

V. Un nuevo diseño de intervención ciudadana. Diferentes miradas a la lucha ciudadana, en una perspectiva meta institucional.

Ante la realidad de un sistema que no ha podido dar resultados para disminuir o aún más desaparecer la corrupción, pero no solo ello, ya que no solamente existen pocos resultados del sistema anticorrupción, sino que además, no existe una claridad de cómo romper el molde de la corrupción, ante ello, la alternativa (única) existente para poder salir adelante en el combate a la corrupción, es apostarle y fortalecer la parte ciudadana del sistema, a efecto de cambiarlo y con ello generar condiciones distintas para enfrentar la corrupción con estrategias e instrumentos novedosos para obtener resultados distintos.

Para ello, “el rol de la sociedad civil en esta materia sigue siendo esencial” (Orellana, 2003, p. 35), por lo que, se deben de enfocar las acciones para que, realmente se pueda terminar con la corrupción y desterrarla de su carácter “ordinario, eficaz, eficiente y normalizado” en el que la sociedad, las instituciones, así como sus integrantes, lo han convertido.

La fórmula sobre la cual se debe de modificar la ley, y buscar un diseño institucional de participación ciudadana para atajar de forma real a la corrupción, es mediante un nuevo diseño del objetivo, nuevos perfiles para ser integrante del CPC y nuevas formas en las que esos perfiles deben de actuar. Es así, que el fin del nuevo diseño es que el CPC y sus integrantes no solamente sean un vínculo con la sociedad, sino que realicen funciones de presión, exhibición y demostración de actos de corrupción, denunciarlos y romper los modelos de corrupción. Ello se traduce en otorgar un sentido

distinto a la participación ciudadana dentro de la ley y con ello cambiar el diseño jurídico y administrativo sobre el cual se debe de edificar una nueva estrategia anticorrupción

Para ello, es necesario que se reforme la ley y se cambie el objetivo del CPC, aunado a ellos, de igual forma debe de ajustarse la norma para que se modifiquen los requisitos de quienes integren dicho cuerpo, en tanto si bien es cierto se necesita a perfiles con conocimiento del funcionamiento del sistema administrativo, de rendición de cuentas y fiscalización, pero no menor es transitar a un perfil de integrante del comité, que tenga especial énfasis en sus vínculos con grupos sociales, para lo cual, de inicio, es importante incorporar el requisito de ser propuesto por alguna asociación e incluso que sea parte de la misma. Aunado a ello, dicha asociación deberá de contar con prestigio y reconocimiento.

Por otro lado, es importante incorporar como requisito, el tema de un perfil con vínculos con medios y experiencia en temas mediáticos y de posicionamiento de temas en opinión pública, ello a efecto de poder contar con integrantes que puedan aprovechar su experiencia operativa ante la opinión pública, lo cual se puede usar para poder romper con los moldes de la corrupción que en algunos casos, se han convertido en aspectos “normales” tanto para la sociedad como para las diversas instituciones públicas.

Por último, y dentro del mismo espectro relativo a la necesidad de adecuar la norma para lograr que se incorpore un nuevo perfil de integrante del CPC, es necesario potenciar de forma más contundente el primero de los requisitos relativos a la probidad y prestigio (lo que permite un reconocimiento en la función que realiza y credibilidad ante la sociedad). Sin lugar a duda que dichos requisitos se convierten en fundamentales para darle solidez a la participación ciudadana en la destrucción del contrasistema que es la corrupción.

Para ello, es importante no solamente cambiar los requisitos y que éstos se puedan cumplir por parte de los candidatos a integrarse en el CPC, sino también es importante, el criterio que tomen los integrantes de la comisión que se encarga de designar a los integrantes del CPC.

La valoración de los requisitos y de los perfiles que se presenten para ser integrantes del CPC, es uno de los elementos más importante dentro del proceso de designación, ya que de tener el criterio en el que tengan mayor peso los elementos relativos a conocimientos en áreas técnicas, desvirtuará el sentido de un CPC más activo, por lo que, no bastan los cambios legales, se necesitan de una transformación en la idea del perfil que se necesita en

el CPC, por ello, debe de tener mayor fuerza en la evaluación, aquellos perfiles de alta credibilidad social y solidez ética para enfrentar los trabajos contra la corrupción. Si bien el ideal es poder encontrar a perfiles que cubran ambos elementos, esto es, la parte del conocimiento técnico en fiscalización o rendición de cuentas y experiencia proactiva en movimientos sociales es determinante, lo cierto es que, ante la ponderación de ambos requisitos, deberá de imponerse el segundo de ellos. Para lograr resultados distintos es necesario cambiar el perfil de quienes operarán esos trabajos para obtenerlos.

A la par, el requisito de la experiencia y vínculos con la opinión pública es otro de los elementos y herramientas fundamentales para contar con perfiles que ayuden al cumplimiento del objetivo del CPC.

Lo anterior es posible, a partir de una nueva visión de la formación, conformación y funcionamiento del CPC, visto desde una perspectiva supra institucional, lo que significa rebasar los márgenes de lo que tradicionalmente se ha entendido por dicho órgano, sus criterios, requisitos y funciones, para poder lograr generar nuevos modelos de instituciones en los que no se copte a los ciudadanos y mucho menos sean un mecanismos para legitimar decisiones de lucha contra la corrupción que se tomen al interior de las diversas instituciones que conforman el sistema anticorrupción, y que en algunas ocasiones busca cuidar más el funcionamiento de un sistema administrativo que luchar contra el problema de la corrupción. Por el contrario, el objetivo es transitar a un modelo institucional más proclive al activismo que desde ahí trascienda los márgenes de la corrupción.

Por ello, esa visión supra institucional requiere de una modificación a la ley y sobre todo generar nuevos criterios por parte de quienes designan a los integrantes del CPC, para posteriormente, lograr transformar el perfil y acción del CPC frente al fenómeno de la corrupción.

Esa nueva forma de perfilar la acción ciudadana, permitirá lograr el empoderamiento de la sociedad frente a la lucha y al quehacer institucional que permita desinstalar el contrasistema de corrupción, el que se ha empoderado de muchos espacios del sistema de gobierno, de la cultura de los políticos y servidores públicos, pero también de la propia sociedad que, en algunos momentos y espacios se ha convertido en un legitimador de ese contrasistema de corrupción.

El reto que se tiene actualmente por parte del diseño institucional para atacar la corrupción, tiene diversas vertientes, sin embargo, parece que la única que puede realmente potenciar y ser eficaz la lucha es la participación ciudadana. El riesgo que se tiene actualmente con el diseño legal e institucional es que todo el sistema anticorrupción sea absorbido y sometido por el propio flagelo, por lo que, es necesario construir una estrategia que, si bien pasa por las instituciones, se consolide con el empuje y fuerza desde la sociedad, mediante la participación ciudadana en el CPC.

Aún más, ampliar el margen de participación ciudadana en el sistema estatal anticorrupción permitiría, primero, como “(a)lgunos autores proponen que la participación cívica crea confianza” (Ortega y Somuano, 2016, p. 22), en este caso dentro del sistema anticorrupción, así como en todas las decisiones y acciones que se tomen por parte de las instituciones del mismo; y en segundo, podrá generar un verdadero cambio y evolución² en la lucha por el combate a la corrupción.

Conclusivamente, es claro que lograr cambios en el sistema institucional en la parte ciudadana y reajustar el objetivo del CPC permitirá realmente enfocar a una institución que ataque a la corrupción y la pueda aniquilar. Sin duda, todo lo anterior podría no funcionar si no se logra que lleguen los perfiles idóneos en la integración del CPC que comprendan la importancia de ser activistas desde las instituciones y canalizar a un órgano como el CPC para transformar y cambiar el sistema en el que la corrupción se ha anidado. Ese activismo institucional desde el CPC es totalmente indispensable para lograr los objetivos de todo el sistema.

El trabajo que debe de realizar desde la instancia ciudadana es generar acciones que logren verdaderamente replantear la existencia de la corrupción, y que garantice el

² Hay que recordar lo que sucedió con el Instituto Federal Electoral en el año de 1990, el cual, pasó por un proceso de ciudadanización, dejando de lado la fuerza que tenían los partidos políticos en la organización de las elecciones, hecho que le permitió transitar hacia un nuevo modelo de instituto encargado de realizar las elecciones, pero también logró que se diera un cambio radical en el sistema electoral, haciendo que la sociedad no solamente fuera participe de las diversas etapas del proceso electoral, sino sobre todo que la propia ciudadanía creyera en las elecciones y en sus resultados, a partir de ser participe directas de ellas, inclusive en algunos momentos del proceso electoral la ciudadanía califica las elecciones, con lo que se le da mayor fuerza a los resultados. No es casualidad que la ciudadanización del IFE fue dos años después de una de las elecciones más cuestionadas como fue la de 1988. Por ello, la participación ciudadana permitió cambios importantes en las instituciones electorales, así como en las funciones que éstas realizan. Todo ello, abonó en la credibilidad de los resultados electorales y garantizó la legitimidad de las autoridades electas. Este caso demuestra que la fuerza que tiene la ciudadanía puede generar cambios radicales en las instituciones, pero sobre todo en la sociedad.

funcionamiento de nuevos estadios y sistemas administrativos y de gobierno, pero sobre todo culturales para erradicar la existencia de la corrupción.

VI. Resultados.

La revisión del sistema legal y administrativo sobre el cual está edificada la participación ciudadana, cuentan con claros obstáculos y se convierte en limitante para poder concretar una lucha en contra de la corrupción, motivo por el cual, es necesario e indispensable transitar a un nuevo modelo jurídico y administrativo de participación cívica a través del CPC, para lograr ampliar el margen de combate a la corrupción.

Para ello, resulta indispensable hacer adecuaciones a la LESAEM para poder cambiar el objetivo del CPC, pero también para generar nuevos requisitos para las personas que deseen integrarse al CPC, para transitar a un órgano ciudadano de mayor peso en su objetivo, pero también en los perfiles que deben de aportar acciones y estrategias para poder acabar o por lo menos limitar la corrupción.

Aunado a ello, deberá de existir un cambio en los criterios que se usan para la designación de los integrantes y por ello, las personas que forman parte de la Comisión que designa, deben de replantear su visión e idea sobre los perfiles que deben de incorporarse al CPC. Ello también pasa por ajustar los perfiles de los integrantes de dicha comisión.

Por último, será necesario que los propios designados como integrantes del CPC encuentren la perspectiva plateada en la ley de un nuevo perfil y objetivo que logre que el proceso de combate a la corrupción sea mediante acciones más proactivas y más allá de la parte administrativa.

VII. Conclusiones.

La existencia del actual modelo jurídico e institucional anticorrupción tiene como objetivo trazar una nueva ruta en la lucha en contra de los actos que afectan la legalidad y otros principios de la función pública.

El sistema en el Estado de Michoacán, como en prácticamente todos los estados, sigue el modelo nacional, en el cual existe una convergencia de instituciones públicas que

enfocan sus tareas y funciones para crear políticas y acciones que eviten o sancionen actos de corrupción.

Una de las estrategias sobre las cuales se ha centrado el trabajo del sistema anticorrupción, es buscar que la lucha no solamente sea desde las propias instituciones, sino que se amplíe el abanico de intervenciones, entre las que destaca la existencia de comité de participación ciudadana como un espacio de vinculación con la sociedad y diversos grupos de la misma a efecto de legitimar las acciones del sistema.

Sin embargo, tal diseño no ha sido suficiente y quizá ya ha encontrado su tope, en virtud de los pocos avances que se han tenido en esa lucha. Si bien, la visión ciudadana se ha reflejado en algunos – que no todos, por cierto- los integrantes del CPC en Michoacán, lo cierto es que se necesita de mayor fuerza social al interior de ese órgano de representación ciudadana. Ello tiene su origen en el diseño legal del objetivo que tiene el CPC, pero también en los requisitos que se establecen para poder ser parte de dicho órgano ciudadano.

Por lo dicho, es necesario redimensionar la existencia del CPC a partir de su naturaleza ciudadana. Para ello es fundamental replantear la legislación local en la que se establece el objetivo del CPC, a efecto de modificarlo con miras a un objetivo más ambicioso en el que los integrantes de dicho órgano ciudadano puedan incidir en presionar, exhibir, mostrar y denunciar casos de corrupción para que la propia sociedad los conozca y desde ahí generar acciones de apoyo a favor de la lucha con ese flagelo que realmente inhiban actos similares a futuro.

De igual forma, es necesario adecuar los requisitos para contar con perfiles que desde su experiencias y relaciones con el espacio de la opinión pública puedan presionar a las instituciones y servidores públicos que mantienen líneas de corrupción, pero que, además, con un alto grado de reconocimiento ético y probidad, reconocidos así ante la sociedad, sean los elementos que permitan que la sociedad en su conjunto, los acompañe en los señalamientos de actos de corrupción.

Con este nuevo diseño en el que se visualice más a un perfil de integrante del CPC activo en la lucha contra la corrupción, se logrará desmontar y romper con los moldes que se han construido en relación a la corrupción y que necesitan del activismo institucional desde la perspectiva ciudadana, a través de los integrantes del CPC, quienes, además

deberán de tener claro lo que significa su acción, sus objetivos y el mecanismos de operación, esto es, ir más allá de temas administrativos y programáticos, más allá de capacitaciones y charlas, tienen que ir y romper las inercias de corrupción mediante el señalamiento, el llamado social y el respaldo en la opinión pública que evite continuar con la cadena de corrupción que en algunos casos está siendo difícil de terminar. Con ello se logrará el rediseño institucional a partir de la sociedad en el tema anticorrupción.

VIII. Referencias

1. Adela Cortina y Peces Barba, Gregoria Demetrio Velazco y Zarzalejos José Antonio.
(1996). Cuadernos de Teología Deusto, num 9. Corrupción y Ética, Bilbao, Universidad Deusto.
2. Antaki Ikram (2004). El manual del ciudadano contemporáneo. Ariel, México.
3. Congreso Federal Mexicano . (2016, 18 de julio). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Diario Oficial de la Federación.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
4. Congreso del Estado de Michoacán (2017, 18 de Julio). Ley Estatal del Sistema Anticorrupción del Estado de Michoacán. Periódico Oficial del Estado.
<https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2017/O12499fue.pdf>
5. Giménez Montiel Gilberto. (2005) La cultura en la tradición antropológica, Gilberto Giménez Montiel, Teoría y análisis de la Cultura, volumen uno. Conaculta, México.
6. Huber Ludwig (2013). Romper la Mano. Una interpretación cultural de la corrupción.
Perú, Instituto de Estudios Peruano.
7. Orellana Patricio (2003). Corrupción y Probidad: problemas y soluciones, Buenos Aires, e-libronet.
8. Ortega Ortiz Reynaldo Yunuen y Somuano Ventura Ma. Fernanda (2016). Confinza y cambio político en México contiendas electorales y el IFE, Colegio de México.

9. Richter Morales Ulrich (2017). DE la protesta a la participación ciudadana. Editorial océano expres, México.
10. Vargas Solano Néstor y Galván Gómez Manuel Alejandro. (2014). “La participación ciudadana en la ciudad de México: panorama, retos y perspectivas” en Ayala Sánchez Alfonso (coord). Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Semblanza.

Humberto Urquiza Martínez, es Doctor en Derecho con mención honorífica, maestro en Derecho Constitucional y licenciado en Derecho. Es parte de la red de investigadores de ANFADE región 6, y columnista en diversos espacios informativos, como Metapolítica y el sol de Morelia. Además, es académico en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Universidad Latina de América en materias relacionadas con el derecho, tanto en la licenciatura como en la maestría y el doctorado de ambas instituciones académicas. Ha impartido diversas conferencias en congresos internacionales y nacionales con temas relacionados con derecho constitucional, derecho electoral y derecho indígena. De igual forma, ha escrito múltiples ensayos y artículos relacionados con sus líneas de investigación como son derecho constitucional, electoral e indígena, tanto en México, como Italia y España, su última publicación es su libro intitulado: “La acción de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en Materia Electoral”, editado por Tirant lo blanch, UNLA, IEM y UMSNH. En su experiencia profesional ha sido consultor en temas jurídicos y político, además, fue parte de la Consejería jurídica del Ejecutivo del Estado como director de Asuntos Jurídicos y posteriormente encargado de la misma Consejería. En el Instituto Electoral de Michoacán fue secretario Particular y Asesor del presidente y en febrero de 2013 fue nombrado consejero electoral cargo que ocupó hasta el mes de febrero de 2019, ocupando la presidencia de varias comisiones del Consejo General, destacando la de Organización Electoral, Atención para Pueblos Indígenas, Fiscalización y Capacitación electoral y Educación Cívica. Actualmente es Subsecretario de Enlace Legislativo y Asuntos Registrales de la Secretaría de Gobierno del Estado de Michoacán.

4. La Participación Ciudadana en los Sistemas Nacional y Estatales Anticorrupción

Katya Morales Prado

Resumen

La participación ciudadana dentro de los Sistemas Nacional y Estatales Anticorrupción es un elemento clave para poder comprender el funcionamiento de la propuesta para reducir la corrupción planteada a partir del paquete de reformas constitucionales y legales que se implementan en México desde el año 2015. En el presente trabajo se analizan la metodología contenida en las disposiciones legales, relativa a la forma en que la ciudadanía interviene según el diseño de los Sistemas Nacional y Estatales Anticorrupción, presentando una reflexión derivada de los años transcurridos desde su implementación, detallando las prácticas exitosas, así como las áreas de oportunidad que se deben de observar a partir de una valoración del desempeño de los actores implicados tanto al interior como al exterior de los sistemas.

Palabras clave: Corrupción, participación ciudadana, sistema nacional anticorrupción, sistema estatal anticorrupción, derechos fundamentales.

Introducción

El control de la corrupción se ha vuelto un tema toral dentro de la agenda pública. Es planteamiento obvio dentro de los discursos políticos, encontramos que promesas de campaña van y vienen utilizando la corrupción como una bandera infalible.

Se diseñó e implementó en México a partir de la reforma constitucional de 2015 un modelo abocado a reducir la corrupción con planteamientos muy novedosos como lo fue incluir el problema de la corrupción dentro del texto constitucional, confiriéndole con ello un nivel de jerarquía y urgente atención superior al anteriormente reconocido. Esta reforma estipula la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y los correspondientes Sistemas Estatales Anticorrupción, en los cuales se contempla la cooperación necesaria de las

autoridades relacionadas el combate a la corrupción integrando todas ellas en un comité coordinador, incluyendo como un elemento esencial la participación de la ciudadanía a través de la conformación de un comité de participación ciudadana.

Los comités de participación ciudadana integrantes de los Sistemas Anticorrupción están compuestos por cinco ciudadanos, que de conformidad con lo que dispone la ley general nacional, anticorrupción y las correspondientes leyes estatales, deben ser reconocidos por su probidad y prestigio. Siendo necesario que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Estos ciudadanos tienen como objetivo colaborar con el Comité Coordinador, en donde se encuentran las autoridades que combaten la corrupción y ser un vínculo de unión entre estas autoridades y la ciudadanía. Se les asigna un pago por sus servicios, a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema, pero la propia la propia ley precisa que no tienen relación laboral con ésta, son sujetos de responsabilidades administrativas, pero no son funcionarios públicos. Duran en el cargo cinco años, se renuevan de manera escalonada y son presididos de forma secuencial según el orden de su designación, quien preside el comité de participación ciudadana participa personal y directamente en el comité coordinador de manera transversal con los titulares de las autoridades siendo además el presidente de este órgano colegiado.

Los integrantes que conforman el comité coordinador en el Sistema Nacional son:

- Un representante del comité de participación ciudadana,
- El titular de la Auditoría Superior de la Federación,
- El titular de la Fiscalía especializada en 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. (LGSNA 2016)

Cada una de las Entidades Federativas en su ley de la materia presentó un esquema armonizado con el nacional, pudiendo mostrar ligeros cambios como en es el caso del Estado de Guanajuato, en donde se contemplan dos representantes del comité de participación ciudadana y se incluyen a los municipios, a través de considerar la participación de cuatro representantes de los órganos de control municipales. (LSEAG 2017) En el caso del Estado de Michoacán, de igual forma se contempla la inclusión de los municipios dentro del Comité Coordinador del Sistema Estatal, a través de la participación de tres titulares de los órganos internos de control municipales. (LSEAM 2017)

Toda la operación técnica se maneja a través de la Secretaría Ejecutiva, quien por medio de su Secretario Técnico cumple una serie de funciones de apoyo y coordinación tendientes a garantizar que el sistema sea operativo, aportando los insumos necesarios para facilitar la coordinación entre todos los integrantes y llevando la administración de la ejecución de los proyectos.

El esquema propuesto de interacción entre ciudadanía y gobierno es complejo, pues complejo es también el fenómeno de la corrupción. En el momento en que nos encontramos se nos presentan algunas interrogantes: ¿Es el tiempo ya de hacer una evaluación de resultados?, ¿La Participación Ciudadana ha sido relevante en reducir la corrupción? Siendo entonces necesario hacer un estudio pormenorizado de los puntos luminosos y oscuros que se pueden presentar desde la óptica del papel de la participación ciudadana dentro del modelo propuesto.

Desarrollo

La participación ciudadana en los temas de gobierno es un derecho fundamental reconocido en múltiples tratados y convenciones internacionales como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos la cual en su artículo 21 señala “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (Asamblea General de la ONU 1948); la convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como “Pacto de San José” en su artículo 23.1 estipulando

“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” (OEA 1969) sin embargo y no obstante las fechas de celebración de los tratados y convenciones referidos datan de hace más de 50 años, es un hecho que la participación ciudadana en nuestro país fue limitada durante todo el siglo XX a la llamada “Democracia pasiva” en donde se consideraba que los ciudadanos participaban porque votaban y hasta ahí llegaba su involucramiento con los temas de gobierno.

Ya en este siglo, encontramos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción llamada “Convención de Mérida” dentro de su artículo 5 inciso 1. “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”(ONU, UNODC 2003), Buscando así involucrar a la sociedad en el combate a la corrupción, delegando en cada uno de los Estados parte, la facultad de diseñar las políticas públicas que sean acorde a su ordenamiento jurídico.

Poniendo atención a los compromisos internacionales, pero sobre todo a la presión de organizaciones de la sociedad civil, con resistencia del gobierno en turno, finalmente se da la llamada “Reforma Constitucional Anticorrupción” promulgada el 27 de mayo de 2015 en la cual se reforman catorce artículos constitucionales siendo estos el 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114 y 122. Fue realmente una adecuación vertebral a toda la Carta Magna para procurar una reducción significativa de la corrupción. Para comprender la reforma encontramos como eje de la misma el artículo 113 Constitucional, el cual es la base generadora del Sistema Nacional Anticorrupción y atendiendo en forma específica al tema de la participación ciudadana señala a la letra:

“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes 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. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas (...)

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, ” (CPEUM 1917 reforma 2015)

Para comprender mejor el nacimiento del sistema, haciendo una interpretación a rúbrica, al revisar el Dictamen con Proyecto de Decreto presentado en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 26 de febrero de 2015, en la que se discutió, voto y aprobó la Reforma Constitucional en Materia de Combate a la Corrupción encontramos que se exponen como cuestiones de relevancia dos novedades trascendentes que aporta la creación del sistema, siendo estas:

- A) La coordinación institucional necesaria para verificarse entre los órganos de Gobierno competentes para la prevención detección, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.
- B) Y señalando como más importante la representación de la ciudadanía a través del Comité de Participación Ciudadana, integrado por cinco ciudadanos destacados que hayan contribuido a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

El propio dictamen considera la reforma como un triunfo de la ciudadanía y la sociedad civil organizada, como Transparencia Mexicana, la Red por la Rendición de Cuentas, Fundar, México Evalúa, entre otros que contribuyeron con sus planteamientos específicos para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

En la cámara de senadores se realizó el 14 de abril de 2015 una reunión de trabajo con especialistas y servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil en virtud de la cual las comisiones unidas que dictaminaron la reforma Constitucional consideraron importante

incorporar en la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los elementos temáticos que contribuirían al desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción siendo los siguientes:

“(…) f) Participación Ciudadana.- reconocer la naturaleza y calidad del comité de participación ciudadana, sobre la base de que la participación social no puede limitarse a este comité, sino que se constituirá en un ámbito de actuación que no cancele ni disminuya la acción ciudadana de denuncia o las actividades de contraloría social que se han realizado desde hace varios lustros para poder dar cauce al control ciudadano sobre la gestión pública”. (Senado de la República 2015)

Como puede verse tanto del texto que formó parte de la Constitución, como de las exposiciones de motivos de los legisladores queda de manifiesto evidente la importancia que tiene en el Sistema Nacional Anticorrupción el ingrediente ciudadano. Se pondera y valora el hecho novedoso de que los ciudadanos interactúen con las autoridades en el comité coordinador como representantes de la ciudadanía en general, como vigías de la buena actuación de las autoridades.

De igual manera, al hacer una revisión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción analizando la iniciativa con proyecto de decreto presentada por el Grupo Parlamentario del PAN para la expedición de la Ley de la materia, la argumentación de los legisladores al proponer el tema del Comité de Participación Ciudadana recoge los razonamientos de la reforma constitucional en lo referente a la relevancia del ingrediente ciudadano dentro del sistema.

En el documento en mención se señala que “el Sistema se integra por instancias competentes y afines, cuyo objeto es coordinar sus respectivos esfuerzos a fin de implementar políticas transversales en materia de prevención, control y sanción de la corrupción, así como la promoción de la integridad, y la participación ciudadana” (GP PAN 2016). En la citada exposición de Motivos, los legisladores hacen una reflexión detallada de

la naturaleza que pretendían dotar al comité de participación ciudadana desde su creación y lo refieren de la siguiente forma

“Comité de Participación Ciudadana La corrupción se combate no sólo con el esfuerzo de las autoridades, es indispensable la participación ciudadana como el ingrediente más importante para el funcionamiento del Sistema. Cuanto más hagamos partícipe al ciudadano de los asuntos coyunturales del haber público, avanzaremos hacia un México más incluyente, ordenado y democrático” (GP PAN 2016).

Como puede verse, la intención invariable del legislador era la defensa y beneficio de la inclusión ciudadana en el sistema, para el legislador era un punto relevante de aportaciones significativas que, dentro del Comité Coordinador la voz ciudadana tuviera posicionamiento y si bien es cierto, en el curso legislativo dicha iniciativa sufrió modificaciones, la necesidad de salvaguardar el espíritu ciudadano se conservó en el texto final de la ley.

El dictamen emitido por las comisiones unidas del Senado señala al referirse al comité de participación ciudadana lo siguiente:

“Para evitar que la participación ciudadana se convierta en un mero espacio de legitimación de decisiones tomadas de antemano por las autoridades, se propone que el comité de participación ciudadana, la “séptima silla” presida la mesa rectora del sistema” (Senado de la República 2016)

Con este enunciado el legislador refiere de manera expresa la diferencia entre autoridades y ciudadanos dentro del comité coordinador, siendo entonces, por definición que ese componente ciudadano no podría convertirse en autoridad por el mero hecho de su creación constitucional ni su inclusión en el comité coordinador.

Dentro del sistema se encuentran instituciones dedicadas a la prevención, detección y sanción de los hechos de corrupción, las cuales como ya se ha dicho deben coordinarse entre sí y realizar acciones conjuntas en el marco de una Política Estatal que los guíe de manera integral. El Comité de Participación Ciudadana acompaña estas acciones aportando el elemento ciudadano, sumando la visión y necesidades de la sociedad, presentando propuestas ciudadanas de mejora e innovaciones, realizando acciones de vinculación con los ciudadanos, siendo gestor de la suma de esfuerzos. No le corresponde asumir atribuciones propias de las instituciones; es decir no se trata de ser un auditor, fiscal o juzgador, mucho menos debe ser entendido como una autoridad más con el nombre ciudadano para simular que los ciudadanos participan, por lo que su autonomía, independencia y carácter ciudadano debe ser en todo momento procurada y protegida, evitando la captura de estos puestos por intereses institucionales.

Para prevenir esta captura política de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana es que se diseñó como sistema de selección de los mismos la conformación de una “Comisión de Selección” integrada por nueve ciudadanos que no tengan filiación política, que no sean parte de ningún gobierno y que representen de manera neutral a la ciudadanía en general. Estos nueve ciudadanos son designados por el legislativo y se renuevan cada tres años, ellos escogieron a los primeros integrantes del comité de participación ciudadana y en forma posterior han escogido un integrante cada año, para lograr la renovación escalonada del mismo. Es importante mencionar que por el trabajo que desempeñan estos ciudadanos en la comisión de selección no reciben remuneración alguna, siendo muy demandante en tiempo, capacidades e incluso requiriendo soportar presiones políticas y de grupos contrastantes al momento de realizar las designaciones.

Las atribuciones del Comité de Participación Ciudadana en forma específica se encuentran enunciadas dentro del artículo 21 La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y son replicadas por cada una de las Leyes Estatales Anticorrupción respectivamente.

Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Aprobar sus normas de carácter interno;
- II.** Elaborar su programa de trabajo anual;
- III.** Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser público;
- IV.** Participar en la Comisión Ejecutiva en términos de esta Ley;
- V.** Acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional;
- VI.** Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales;
- VII.** Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración:
 - a)** Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
 - b)** Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Nacional;
 - c)** Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por esta Ley;
 - d)** Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.
- VIII.** Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- IX.** Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;

- X.** Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional;
- XI.** Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;
- XII.** Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales;
- XIII.** Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador;
- XIV.** Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador;
- XV.** Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes;
- XVI.** Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas;
- XVII.** Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional, y
- XVIII.** Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.” (LGSNA 2017)

Resultados

El diseño del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción era la apuesta que se tenía que realizar en su momento para buscar detener los niveles de corrupción a los que se encuentra expuesto nuestro País. La implementación de este sistema

definitivamente no ha sido sencilla, pudiendo analizar la problemática desde las dos grandes vertientes que lo componen, El Gobierno y la Ciudadanía.

Mauricio Merino, quien es uno de los principales ideólogos del sistema en su artículo titulado “Mil siete razones para seguir en la lucha” publicado en el Diario El Universal el día 20 de junio de 2022 reconoce la poca disposición que ha existido en forma real desde el Gobierno Federal para dar un verdadero impulso al sistema al señalar: “A pesar de la existencia de las leyes y las instituciones que están vigentes en la Constitución desde el 2015, ni el gobierno de Peña Nieto ni el de López Obrador les han permitido cumplir con sus cometidos: el primero boicoteó abiertamente el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y el segundo lo ha desdeñado y procrastinado”. (Merino, M. 2022)

Esta afirmación de Mauricio Merino obedece necesariamente a las experiencias consistentes en la resistencia reiterada del gobierno para el nombramiento de funcionarios clave para el correcto funcionamiento del sistema, la omisión de acciones necesarias para que a nivel nacional fueran nombrados los integrantes de la segunda comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana, lo que ocasionó que este comité a nivel nacional tuviera que funcionar con un solo miembro durante muchos meses, las limitaciones presupuestarias, los ataques desde los discursos del Ejecutivo Federal en forma reiterada en contra del sistema, así como la propuesta de eliminar la Secretaría Ejecutiva, lo cual se asimilaría a romperle la columna vertebral al Sistema Nacional Anticorrupción, asegurando con eso su desarticulación.

A nivel Estatal, los sistemas han tenido que enfrentarse a problemas muy similares en varios Estados de la República. Las ausencias y desdenes de la autoridades integrantes del Comité Coordinador son frecuentes, las reducciones presupuestales a las Secretarías Ejecutivas haciendo prácticamente imposible la ejecución de los programas y proyectos, las reducciones de remuneración a los miembros del Comité de Participación Ciudadana, siendo el caso de algunos Estados se les ha dejado de pagar en forma total, lo cual de igual forma hace muy complicado que alguien pueda dedicar su tiempo entero al sistema si no asegura su subsistencia de alguna manera.

Son pocos los Estados donde se ha mostrado voluntad política y disposición por parte de las Autoridades, siendo Guanajuato uno de ellos; en Guanajuato el Comité Coordinador sí sesiona de manera regular en cumplimiento con su plan de trabajo, con la asistencia de la mayoría de sus miembros y no obstante las reducciones presupuestales que se han verificado en forma general en toda la administración, la Secretaría Ejecutiva ha desempeñado las funciones necesarias para tener aprobada ya la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato y se encuentra desarrollando el programa de implementación de la misma. Y desarrollando de manera avanzada, la Plataforma Digital Estatal, como un instrumento de inteligencia contra la corrupción.

Lamentablemente las condiciones de Guanajuato son un estado de excepción frente a la mayoría de los demás, siendo tal vez esta una de las razones por las que en el índice “Estado de Derecho en México 2021-2022” publicado por la organización Word Justice Project, el Estado de Guanajuato obtuvo tercer lugar en el factor denominado Ausencia de Corrupción así como en el factor de Límites al poder gubernamental y un primer lugar en los factores de Gobierno Abierto, Cumplimiento Regulatorio y Justicia Civil. (Word Justice Project 2022)

Desde el punto de vista ciudadano los problemas no son menores, ha hecho mucha falta una pedagogía social que le explique a la ciudadanía qué es el sistema, qué es el comité de participación ciudadana y qué deben esperar de ellos.

En estos años de trabajo ha habido integrantes de Comités de Participación Ciudadana que no entendían a cabalidad sus funciones y buscaban envestirse en paladines de la justicia, asumiendo una función combativa frontal en contra de las instituciones, realizando funciones que no les correspondían, buscando ser fiscales, auditores y jueces, rompiendo toda posibilidad de trabajo en conjunto, desconociendo así el elemento de coordinación entre los integrantes del sistema, el cual es uno de las principales elementos de su funcionamiento. La confrontación directa entre integrantes de los Comités de Participación

Ciudadana y los integrantes de los comités coordinadores ha distraído mucha energía y tiempo necesarios para ser destinados en la reducción de la corrupción.

Con el objetivo de reducir la posibilidad de captura institucional, el diseño del sistema si bien hace a los integrantes del comité de participación ciudadana sujetos de responsabilidades administrativas, también es cierto que los exime de la obligación de rendir cuentas frente a un superior jerárquico, que revise y valide el cumplimiento de sus funciones y la eficacia de las mismas. La autonomía de gestión del Comité es prácticamente absoluta, siendo así, que frente a la problemática ya citada de falta de cooperación institucional y reducciones presupuestales se han dado casos en que los integrantes del comité “se rinden” de una manera cómoda y deciden estar ahí sin estar e incurrir en las mismas prácticas atribuidas a los burócratas, de simular acciones sin hacer realmente nada o se dedican a temas de su interés personal que distan mucho de las atribuciones que por ley les fueron encomendadas. Como un acto de contrición es necesario reconocer que la inactividad de muchos integrantes de los comités ha sido un problema recurrente, como lo ha sido también los impulsos de activismo político buscando un protagonismo personal completamente fuera de lugar dentro del diseño del sistema.

Así como hay Estados donde las autoridades han mostrado mayor disposición que en otros, también encontramos sin lugar a dudas integrantes de los comités de participación ciudadana tanto nacionales como estatales que han asumido de manera puntual y efectiva la funciones para las cuales fueron designados. Comprometiéndose de manera integral con el sistema y sumando todos su esfuerzos, conocimiento y experiencia para reducir la corrupción; haciendo aportaciones muy valiosas en la construcción de las políticas anticorrupción, instrumentos de medición del fenómeno; conformación de redes ciudadanas anticorrupción y suma de voluntades; detección de problemáticas, proponiendo soluciones a las mismas y búsqueda continua de la socialización del tema y los puntos importantes de conocimiento para brindar herramientas de acción a la ciudadanía.

Sin lugar a dudas, ha habido mucho trabajo valioso realizado por una gran cantidad de ciudadanos miembros de los comités de participación ciudadana, pero un hecho cierto es

que en todos estos casos de éxito se observa como característica en común la vocación de servicio y entrega personal para buscar la solución al problema de la corrupción, la convicción propia del compromiso con el proyecto y la auto exigencia y determinación de trabajar intensamente sin intereses partidistas ni de promoción personal, independientemente a no estar sujeto a mayores controles de cumplimiento.

El problema ciudadano fuera del comité también es una realidad. En nuestro país nos encontramos actualmente con una gran dificultad para lograr la participación ciudadana en general. Un gran porcentaje que sufre de una tremenda desafección ciudadana, en donde no les interesa nada de lo que pasa con el gobierno, no quieren involucrarse, se sienten totalmente vencidos por la corrupción, han normalizado las conductas corruptas y piensan que hacer algo para combatirlas no tendrá mayor efecto que llenarlos de problemas. Esta gran cantidad de ciudadanos se asume víctima de la corrupción sin salida alguna, se queja en redes, pero no está dispuesto a tomar ninguna acción, porque no cree que su acción sirva de algo. Piensa que la solución del problema vendrá desde el gobierno, esperando en cada elección que los nuevos sean mejores o menos peores, pero todo esto sin intervención ciudadana. No quieren más problemas, no quieren enemistarse con las autoridades, o incluso son participantes de los actos corruptos, de manera voluntaria o involuntaria, asumiendo que no hay otra forma de hacer las cosas.

Un menor porcentaje de la ciudadanía se encuentra localizado en organizaciones de la sociedad civil o colectivos, que han tomado el combate a la corrupción como una de sus misiones de forma muy loable, pero que no entienden la mecánica del sistema y se desesperan y enfurecen porque el comité de participación ciudadana no se dedica a meter corruptos a la cárcel, descalificando por estos motivos sus funciones e incluso dedicando sus esfuerzos ciudadanos a confrontarse con el comité, buscando de cierta forma ejercer presión en sus integrantes para que se conviertan en golpeadores del gobierno abandonando las funciones que dentro del sistema les fueran asignadas. Estos grupos se encuentran en muchas ocasiones politizados, alineados con intereses partidistas de confrontación con el gobierno que utilizan la bandera de combate a la corrupción para buscar realizar señalamientos sean verdaderos o falsos a las autoridades. Han encontrado que el ataque a

los sistemas anticorrupción les puede resultar redituable por los impactos mediáticos que logran al confrontarlo, en especial a los comités de participación ciudadana, quienes por su propia estructura carecen de elementos para poder defenderse de los ataques recibidos. Lamentablemente es común la existencia de ciudadanos que no son puramente ciudadanos, sino operadores políticos que se convierten en enemigos de los comités de participación ciudadana al momento de no poderlos controlar y sumar a sus intenciones.

La participación ciudadana en el combate a la corrupción no puede depositarse en forma exclusiva en cinco ciudadanos que integran el comité de participación ciudadana, ellos deben ser el megáfono de convocatoria y organización de toda la ciudadanía en general, deben ser actores de cambio y conectividad buscando vinculación con la mayor cantidad de personas posibles. Es misión del comité de participación ciudadana salir a la búsqueda de la ciudadanía informarla, interesarla e involucrarla, siendo una muy buena práctica al respecto la conformación de redes ciudadanas anticorrupción, como se ha realizado en diversos Estados.

En el caso de Guanajuato la Red Ciudadana Anticorrupción, se encuentra integrada por cuatro sub redes, académica, empresarial, de profesionistas y de ciudadanos en general y opera de manera eficiente fomentando la participación de cada uno de estos sectores de la sociedad, a partir de la operación en los ambientes en que se sienten cómodos de participar, interactuando en forma interactiva entre las cuatro subredes a través de un consejo de la red, observando una agenda de trabajo conjunta abordando temas transversalmente. La labor del Comité de Participación Ciudadana dentro de esta red reside inicialmente en realizar los trabajos de integración y en forma posterior en ejecutar la secretaría de acuerdos y seguimiento de los planes de trabajo.

Conclusión

El Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción fueron diseñados de manera correcta con los elementos, experiencia y conocimientos que en ese momento se contaban.

El modelo presentado aporta grandes novedades que además significan verdaderos paradigmas de cambio como son los mecanismos de coordinación entre las instituciones, cuyas funciones tuvieran relación directa con la prevención, detección y sanción a los hechos de corrupción, así como en instrumentar el involucramiento directo de la ciudadanía en el sistema haciéndola no solo parte sino depositando en un ciudadano o ciudadana la presidencia de todo el sistema.

El tiempo transcurrido desde que se logró poner en marcha el sistema es realmente poco como para pretender realizar en modificaciones de fondo, sobre todo atendiendo el tema del escenario político poco calmo que ha vivido el país desde entonces. Como respuesta a la pregunta inicial la respuesta es que es necesario que transcurra una mayor cantidad de tiempo para poder estar en posibilidad de realizar una evaluación correcta y de fondo sobre las cuestiones estructurales del sistema.

En los años que han transcurrido hemos podido identificar problemas claros en la ejecución que devienen tanto de la parte institucional como de la parte ciudadana, en ambos casos la solución podría encontrarse en establecer mecanismos de rendición de cuentas con respecto a la eficacia y efectividad de las actividades que tanto los titulares de las instituciones como los ciudadanos han realizado en cumplimiento de sus funciones ya asignadas por la ley del sistema. Al estipular evaluaciones a todos los actores involucrados donde deban acreditar que han cumplido con la encomienda de la que fueron objeto se les constreñirá a apegarse en mayor grado a atender debidamente su misión sin dilaciones ni pretextos. Aquellos funcionarios y ciudadanos que no acrediten el cumplimiento de su misión dentro del sistema deberían ser separados de su cargo siendo la falta de resultados un motivo de responsabilidad administrativa grave, toda vez que están faltando a la confianza depositada en la atención a un problema raíz considerado como de atención importante en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cada Constitución Estatal.

La capacitación es un elemento fundamental, es importante que la reciban todos los funcionarios involucrados en el sistema, para que tengan los conocimientos adecuados y

actualizados en la materia. Es imprescindible que la reciban los ciudadanos que integren los comités de participación ciudadana, para que entiendan de manera puntual cuáles son sus atribuciones y se avoquen a cumplirlas sin demora y es necesario que se capacite a la ciudadanía en general para que al entender el sistema de manera integral y verdadera lo vea como un aliado con el que quiera participar y comprometerse. Es un imperativo la realización de campañas sociales de comunicación que busquen acercar a la ciudadanía a estos temas incentivándola a la participación.

La lucha contra la corrupción puede parecer un sueño imposible, no debemos desfallecer. El Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales tienen en su conformación los elementos necesarios para dar grandes resultados, es necesario aprender a usar estas herramientas y utilizarlas de manera adecuada, es necesario que la autoridades de todo el país se comprometan de verdad en colaborar en los sistemas, que acudan a las sesiones de los comités coordinadores, que hagan aportaciones desde sus ámbitos de acción y estén dispuestos a colaborar con los ciudadanos de forma estrecha y se olviden de las lealtades que les impiden desarrollar contundentemente su trabajo. Es necesario que los ciudadanos se comprometan en conseguir resultados sustanciales, que presenten aportaciones que recojan el sentir de toda la ciudadanía y la representen de manera proactiva y participativa en las iniciativas del sistema, que se olviden de los afanes protagónicos que los llevan a buscar solo fotos, foros y firmas sin realizar aportaciones realmente valiosas. Es necesario que todo el pueblo de México sienta propia la lucha por reducir la corrupción, para que no se normalice ni se permita ninguna acción corrupta, para que se tenga la consciencia de en cada acto corrupto cada uno de los ciudadanos es afectado.

Creo en el sistema, creo que es mejorable, pero sin dar pasos para atrás, sin modificar su estructura de interacción institucional y participación ciudadana. Reducir la corrupción debe ser misión diaria de todos los mexicanos, la invitación es que se acerquen a los Sistemas Nacional y Estatales Anticorrupción y a través de los Comités de Participación Ciudadana busquen la manera de sumar su conocimiento, su experiencia y su esfuerzo para juntos poder rescatar a nuestro País de este gran problema que enfrenta, Usemos los

Sistemas Anticorrupción como la herramienta de todos, usemos la fuerza coordinada que en ellos se propone y así unidos segura estoy que si podremos juntos contra la corrupción.

Referencias bibliográficas

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 18 de julio de 2016, disponible en esta dirección <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsna.htm> [Accesado el 2 Junio 2022]

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, 17 de mayo de 2017 disponible en esta dirección <https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-del-sistema-estatal-anticorrupcion-de-guanajuato> [Accesado el 24 mayo 2022]

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán 18 de julio de 2017 disponible en esta dirección <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DEL-SISTEMA-ESTATAL-ANTICORRUPCI%C3%93N-REF-28-DE-AGOSTO-DE-2019.pdf> [Accesado el 28 mayo 2022]

MERINO, Mauricio *Mil siete razones para seguir en la Lucha*, *El Universal*. 20 junio 2022 disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mauricio-merino/mil-siete-razones-para-seguir-en-la-lucha> [Accesado el 21 junio 2022]

ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html> [Accesado el 21 Junio 2022]

ONU: Oficina contra la droga y el delito, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* 2004. Disponible en este dirección https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf [Accesado el 4 Junio 2022]

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*, 22 Noviembre 1969, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html> [Accesado el 21 Junio 2022]

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de combate a la corrupción*. 16 de abril de 2015, disponible en esta dirección

https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf
[Accesado el 1 Junio 2022]

SENADO DE LA REPÚBLICA *Gaceta parlamentaria LXII/35PO-124/34 105* de fecha 16 de abril de 2015.

SENADO DE LA REPÚBLICA *Dictamen de las comisiones unidas de anticorrupción y participación ciudadana; de justicia; y de estudios legislativos, segunda; que contiene proyecto de decreto por el que se expide la ley general del sistema nacional anticorrupción, la ley general de responsabilidades administrativas y la ley orgánica del tribunal federal de justicia administrativa*. 14 de junio de 2016, disponible en esta dirección https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-06-14-1/assets/documentos/Dictamen_Leyes_Anticorrupcion.pdf [Accesado el 20 mayo 2022]

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL *Iniciativa Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción* disponible en esta dirección mayo 2016 (https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGSNA.pdf) [Accesado el 1 Junio 2022]

WORLD JUSTICE PROJECT *Indice de Estado de Derecho 2020-2021* Consultable esta dirección https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/3_mx-insights-ESP.pdf [Accesado el 12 mayo 2022]

Semblanza

KATYA MORALES PRADO es Abogada y Maestra en Derecho Constitucional y Amparo, Universidad Iberoamericana León, Maestra en Derecho Corporativo, Universidad Latinoamericana, Máster en Políticas Anticorrupción Iberoamericanas Universidad de Salamanca, España. Doctoranda en Derecho Centro, Carbonell. Cuenta con Diplomado en Derecho Corporativo, Universidad Iberoamericana León, Diplomado en Juicios Civiles y Mercantiles, Universidad de Estudios de Postgrado en Derecho. Diplomado en Litigación Oral Civil y Mercantil, Colegio de Abogados de León. Diplomado en Anticorrupción, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, Curso de Gobierno Abierto Municipal , Organización de Estados Americanos. Catedrática en la Universidad Iberoamericana León, integrante del Consejo Técnico de la Licenciatura en Derecho y de la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo. Asesora de empresas, asociaciones de colonos y organizaciones de la sociedad civil. Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato. Participa en la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana en las comisiones de Integración de Municipios y Alcaldías y Comisión de Gobierno Abierto. Preside el Comité de Ética de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato . Reconocida como “Destacada abogada en el área de Derecho Mercantil” por el Colegio de abogados de León en 2018. Es miembro de Consejo Editorial de Grupo Milenio, Red Académica de Gobierno Abierto México, (RAGA) y de la Barra Mexicana de Abogados Guanajuato en donde coordina la comisión de equidad e igualdad de Género. Cabildera autorizada en el Congreso del Estado de Guanajuato LXV Legislatura. Colaboró en los libros colectivos “Derechos Humanos, Parlamento y Control del Poder en México, una perspectiva local” capítulo “Gobierno Abierto, una alternativa contra la corrupción”, “Gobierno abierto en México” capítulo “Consejo Ciudadano de Contraloría Social de León Gto, un ejercicio de Gobierno Abierto”. Columnista Semanal del Periódico Milenio y del medio digital Platino News.

5. Reconceptualizando la Participación Ciudadana para el Control de la Corrupción

Víctor Villegas Corona
Jorge Carbajal Hernández
Jocelyn Medina Islas

Resumen

En la primera parte de este trabajo, se discute sobre la dimensión macro de la corrupción y su relación con la exclusión y las desigualdades estructurales de grupos de la población en desventaja, así como sobre la necesidad de considerar la participación ciudadana representativa, incluyente y efectiva como un factor que permite reducir las asimetrías de poder en la toma de decisiones y la gestión de lo público entendidas como formas de corrupción estructural. En la segunda parte, se analiza el diseño institucional de los comités de participación ciudadana de los sistemas anticorrupción de México, con especial atención en aspectos relativos a su naturaleza, función e integración. El texto concluye con una serie de reflexiones y propuestas para abonar a la discusión pública actual sobre el tipo de participación ciudadana que se requiere para avanzar en la agenda anticorrupción, tanto a nivel nacional como local.

Palabras clave: participación ciudadana, control de la corrupción, gobernanza democrática, comités de participación ciudadana, sistemas anticorrupción.

Introducción

La participación ciudadana es uno de los pilares fundamentales del modelo normativo e institucional en materia anticorrupción en México. A través de los Comités de Participación Ciudadana, se pretende que los sistemas anticorrupción cuenten con una perspectiva de actores provenientes de la academia y de organizaciones de la sociedad civil en el diseño e

implementación de políticas públicas para prevenir, identificar y sancionar la corrupción en todos los órdenes de gobierno.

La entrada en vigor de la legislación anticorrupción vigente ha contado con retos importantes en su implementación, particularmente en lo que concierne a las instancias especializadas en la materia (Comités de Participación Ciudadana, Secretarías Ejecutivas, Tribunales Administrativos y Fiscalías Anticorrupción) desde retrasos en los nombramientos y falta de recursos para la operación, hasta ausencia de coordinación efectiva entre los actores involucrados y desconfianza debido a situaciones de actuación bajo posibles conflictos de interés.

Ante los retos para la operación de los sistemas anticorrupción basados en la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana, es necesario poner en la discusión pública la necesidad de reconocer y promover el derecho humano a la participación ciudadana como un elemento fundamental para el control de la corrupción. Asimismo, se requieren desarrollar metodologías de análisis de los mecanismos y espacios de participación ciudadana que permitan identificar áreas de oportunidad y proponer mejoras para lograr cambios en las reglas y prácticas de la gestión de lo público.

En este sentido, el objetivo del texto es discutir sobre la naturaleza y características de la participación ciudadana en las iniciativas para el control de la corrupción. En la primera parte se discuten aspectos macro de la corrupción como las desigualdades estructurales que excluyen de la toma de decisiones públicas a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad. Bajo esta perspectiva, se pone especial atención en identificar las características del involucramiento de la ciudadanía para limitar los abusos de grupos con influencias. En la segunda parte, se plantean unas bases conceptuales a partir de las cuales se realiza un análisis del diseño institucional de los Comités de Participación Ciudadana (CPC), en específico sobre su naturaleza, función e integración. Por último, se enlistan una serie de reflexiones para avanzar con la discusión pública respecto al tipo de participación ciudadana que se requiere para potenciar las iniciativas anticorrupción a fin de que logren romper con los ciclos de exclusión y desigualdad que se generan.

1. La participación ciudadana y la lucha contra las desigualdades como elementos de las reformas anticorrupción

La corrupción es un fenómeno complejo que a nivel macro, debe ser entendido en el contexto de las desigualdades estructurales que provocan la exclusión de grupos en desventaja en la toma de decisiones y la asignación de recursos públicos. Las definiciones más extendidas de corrupción como el abuso del poder conferido a los servidores públicos para obtener beneficios privados (Transparencia Internacional, 2022), generalmente ponen el foco en la parte organizacional, en la cual se realizan transacciones ilegales como sobornos, dejando en segundo término los factores estructurales.

En este capítulo nos enfocamos en el nivel macro y utilizamos la conceptualización de la corrupción como un fenómeno de desigualdad estructural y dominación que tiene efectos negativos en la gobernanza democrática. En concordancia con las aportaciones de Warren (2004) que entiende la corrupción como forma de exclusión de ciertos grupos en la discusiones y acciones colectivas; y con Andersson (2019) que señala como corruptas las acciones que impiden involucrarse en las acciones públicas que afectan directamente la vida de las personas. Consideramos a la corrupción como:

Una manifestación del poder y la habilidad de unos cuantos, para explotar a la mayoría, para evadir o desafiar leyes e instituciones que supuestamente mantienen la equidad y la justicia, e incluso - en el caso de corrupción institucional o influenciada por el mercado - de llevar a cabo sus planes dentro de la ley y con la protección de instituciones mayores. (Johntson, 2021, p. 120).

Estudiar la corrupción desde los elementos estructurales de exclusión social nos permitirá reconocer las asimetrías de poder entre los actores involucrados en la problemática e identificar soluciones orientadas a cambiar las reglas y la operación de las instituciones públicas. En segundo lugar, nos posibilitará diseñar iniciativas basadas en la participación

ciudadana incluyente para el control de la corrupción en los ámbitos organizacionales e individuales.

1.1 La corrupción como un problema de exclusión

La desigualdad y la corrupción son problemáticas que se encuentran íntimamente relacionadas entre sí, e inclusive se refuerzan mutuamente una a la otra. De acuerdo con Uslaner (2017, p.7) en sistemas donde la corrupción se encuentra más extendida, la desigualdad permite que grupos de interés, empresas e individuos privilegiados utilicen sobornos o conexiones para influir en la implementación de la ley y su interpretación en el ámbito judicial.

En este contexto de corrupción y desigualdades se corre el riesgo de desembocar en una situación desconfianza generalizada, donde, las personas desfavorecidas tienen pocos incentivos para cambiar el orden establecido y condenar los actos de corrupción, mientras que los grupos dominantes incluso no consideran reprobables actos de abuso. Uslaner (Ibid. p. 8) propone que existe un círculo vicioso o “trampa de la desigualdad” donde la desconfianza, la desigualdad y la corrupción dan como resultado más desigualdad.

En estos sistemas con corrupción generalizada es difícil establecer políticas sociales y educativas para combatir la desigualdad debido a que la ciudadanía desconfía en que los impuestos van a ser recolectados justamente y los programas administrados de forma eficiente. A mayor desconfianza, menor apoyo de incremento del gasto social para aliviar desigualdades. Es por ello que, para este autor, la mejor forma de terminar con el círculo vicioso entre corrupción y desigualdad es el establecimiento de programas universales de bienestar social, debido a que fomentan la solidaridad entre los ciudadanos sin importar su posición económica (Uslaner, Ibid, p. 9).

No cabe duda de que el control de la corrupción debe considerar los efectos negativos que tienen las desigualdades en la expansión de la corrupción en todos los ámbitos de la sociedad. Sin embargo, no se espera que la corrupción vaya a disminuir como efecto

secundario de la lucha contra las desigualdades. Por el contrario, se propone que las medidas anticorrupción deben tomar en cuenta la situación de desventaja en la que se encuentran ciertos grupos de la población frente a otros grupos con poder económico y político que ejercen influencia en la toma de decisiones colectivas y en la asignación de recursos.

Andersson (2019, p. 158) sostiene que la historia de la corrupción es una historia de exclusión en varios niveles: en el caso de sobornos y extorsiones, se excluye a quienes no pueden o no quieren pagar lo que exigen funcionarios corruptos; por otro lado, en el caso de corrupción más amplia, la desviación de los objetivos de las instituciones y la cultura organizacional excluyente tiene impactos negativos en las víctimas de actos de corrupción y abusos por parte de oficiales públicos.

Para estos autores, la corrupción es contraria a la gobernanza democrática y puede observarse en la exclusión y el desaliento del involucramiento de ciertos grupos en los asuntos que les afectan directamente (Andersson, 2019, p. 30). A través de ejemplos concretos en Estados Unidos, Suecia e Irlanda, los autores analizan cómo la negligencia y los abusos de oficiales públicos, en contubernio con grupos del sector privado, dañaron de forma considerable a sectores que no tenían voz en el proceso de toma de decisiones como los contribuyentes y, sobre todo, grupos en vulnerabilidad como inmigrantes y personas racializadas.

Desde esta perspectiva “la corrupción de la gobernanza que es asociada con el silenciamiento injusto y la exclusión de grupos vulnerables como las víctimas de abuso sexual, vigilancia racializada o sentencias injustas en cortes juveniles” (Andersson, 2019, p. 108). En los casos estudiados, los oficiales de gobierno aprovecharon su posición para hacer negocios e intercambiar favores con empresas privadas, de forma que las acciones de las instituciones públicas, en especial en procesos de mercado con regulaciones débiles, se guiaron por conflictos de interés.

1.2 El control de la corrupción como proceso de cambio en los equilibrios de poder

Distintas aportaciones han analizado contextos y condiciones históricas que han posibilitado a ciertas naciones contar con instituciones efectivas para el control de la corrupción. Alina Mungiu-Pippidi (2017, p.4) entiende al control de la corrupción como el balance entre los recursos de poder discrecional “y restricciones que una sociedad autónoma es capaz de imponer a las elites gobernantes a través de un poder judicial independiente y una masa crítica de ciudadanos ilustrados que impulsan una fuerte demanda de buena gobernanza”.

Dicho de otra manera, el control de la corrupción debe impulsar el paso de un Estado en la que ciertos grupos pueden usar las instituciones para distribuir recursos de forma patrimonialista, para beneficio de los propios grupos, a un Estado que promueva el bien común de toda la ciudadanía: se trata de pasar de un estado con corrupción y patrimonialismo, a uno guiado por el universalismo ético (Mungiu-Pippidi, 2006). En términos de neo institucionalismo, sería pasar de un modelo de orden de acceso limitado a uno de acceso abierto (Uslaner, 2017, p. 11).

Por otro lado, Johnston (2018, p. 52) propone que “una reducción de corrupción (hacia dentro de límites razonables) regularmente ha sido un subproducto de la contención política sobre los recursos, usos y límites del poder”, por lo cual, las iniciativas anticorrupción deben asegurar que la ciudadanía tenga voz en ese proceso y esté en posibilidad de defenderse por sí misma de los abusos oficiales. Se trata de procesos de cambio graduales que posibiliten y alienten a la ciudadanía a movilizarse alrededor de sus demandas y resistir los abusos de las élites de poder (Johnston, 2021, p.7), para que, de forma gradual, las acciones de gobierno integren a la ciudadanía y estén orientadas por sus intereses y necesidades básicas.

Estos procesos son largos y complejos debido a que se requiere desestabilizar y desmontar sistemas corruptos, esto es, romper con “un equilibrio en el que los actores saben fundamentalmente cómo deben comportarse y en el que los elementos constitutivos del

sistema sirven para reforzar este comportamiento” (Johntson, 2021, p.99). Para el autor, las iniciativas anticorrupción alentadas por ONG’s y organismos internacionales multilaterales han ignorado el desbalance de poder que posibilita la corrupción, mientras que se usan buenas prácticas de países con altos índices de desarrollo como recetario sin considerar los contextos de desigualdad en el poder.

Para lograr un nuevo equilibrio de poder, según el autor, se debe confrontar el núcleo político del problema de la corrupción: los desbalances de poder que permiten a unos pocos (en el ámbito público y privado), explotar a la mayoría, se requiere entonces una “demanda política amplia y sostenida para que cese la explotación y el desgobierno, que el bienestar de los ciudadanos sea respetado y estándares de justicia y equidad” (Johntson, 202, p. 25).

1.3 ¿Qué tipo de participación ciudadana requieren las iniciativas anticorrupción?

Como se señaló en las secciones anteriores, el círculo vicioso entre desigualdades, desconfianza y corrupción hace necesario plantear soluciones tomando en cuenta las asimetrías estructurales en el manejo de lo público entre grupos poderosos con influencia y grupos excluidos. La disminución de la corrupción es entonces un asunto que involucra un cambio de reglas y prácticas en la gobernanza de los recursos públicos, es decir, que las instituciones se guíen por la justicia y el disfrute universal de los bienes públicos, y no solamente para el beneficio de algunos grupos.

Este cambio en las reglas del juego y las prácticas de lo público requiere entonces la participación de sectores de la población que tradicionalmente estuvieron excluidos de la operación de las instituciones públicas. En esta sección profundizamos sobre el tipo de participación que se necesita para lograr el control de la corrupción.

Es necesario aclarar que hay distintas facetas e interacciones de la participación ciudadana en las reformas anticorrupción, por ejemplo, como grupo de presión en la agenda legislativa, o como práctica en la elaboración de leyes y políticas anticorrupción. Aquí pondremos atención en la participación ciudadana como parte del diseño del andamiaje

normativo e institucional en materia anticorrupción; dicho de otra forma, se analiza el papel de la participación ciudadana en las acciones e intervenciones orientadas al control de la corrupción.

1.3.1 La importancia del involucramiento cívico para el control de la corrupción

De acuerdo con Mungiu-Pippidi (2013), la democratización consiste en un cambio de un modelo de asignación de recursos injusto y particularista, en donde algunos están por encima de la ley y el Estado es visto como una herramienta de explotación y enriquecimiento de unos cuantos grupos, hacia un modelo de igualdad ante la ley donde no existen favoritismos.

Para el efecto, las nuevas democracias deben imponer restricciones normativas a las élites para lograr una asignación de recursos más justa. La autora identifica cuatro componentes de constricciones normativas de la literatura de capital social y cultura cívica:

- Valores - Una norma social prevaleciente de universalismo ético basado en valores como la equidad y honestidad.
 - Capital Social - Un hábito extendido de involucrarse en acciones colectivas formales e informales alrededor de intereses compartidos, propósitos y valores,
 - Sociedad civil - Una red densa de asociaciones voluntarias (incluyendo ONG 'S en el sentido occidental del término, pero también uniones, grupos religiosos, etc.)
 - Cultura cívica - participación e involucramiento político sostenido de la gente, por ejemplo, a través de medios de comunicación o movimientos sociales.
- (Mungiu-Pippidi, 2013, pp. 103 - 104)

Se requiere la combinación de estos cuatro factores para lograr restricciones sociales que permitan superar la violencia, el amiguismo y las jerarquías sociales y que se orienten a promover el universalismo ético. Es decir, que la gran mayoría de la sociedad prefiera el universalismo frente al particularismo como forma de gobernanza y que un número suficiente de esas personas estén dispuestas a actuar en su defensa. Cabe señalar que estas

restricciones sociales requieren a su vez, un poder judicial autónomo que imposibilite la impunidad y el influyentismo, así como medios de comunicación independientes que promuevan la rendición de cuentas.

Johntson (2021, p. 39) coincide con dicha perspectiva, incluso menciona que “la verdadera fortaleza de la sociedad civil es probable que venga, no en forma de organizaciones dedicadas, sino en el desarrollo a largo plazo de redes sociales fuertes y confianza social, y la difusión de habilidades políticas y organizacionales”. Las redes sociales fuertes son más duraderas y pueden adaptarse a distintas demandas, ligadas a las necesidades de las personas y su calidad de vida, como servicios y seguridad, lo que podría lograr raíces más profundas.

El control de la corrupción entendida como cambio en la gobernanza de las instituciones públicas hace que debamos poner especial atención en la participación ciudadana. De acuerdo con la perspectiva de Johntson (2021, p. 100-101), requiere la construcción y fortalecimiento de redes y organizaciones no formales con distintos propósitos, que ayuden a construir cooperación y confianza, y que sean capaces de denunciar abusos, tomar acción contra agravios de grupos poderosos y demandar que los abusos de poder sean limitados.

1.3.2 Participación ciudadana inclusiva y focalizada para el control de la corrupción

Como se señaló anteriormente, las reformas para controlar la corrupción en tanto cambio en los equilibrios de poder en la toma de decisiones y en la administración de recursos, requieren que se considere a la participación ciudadana como un elemento central de la estrategia. Desde esta perspectiva, es necesario un cambio en la intervención de grupos de la población que tradicionalmente han sido excluidos de la discusión pública para asegurar que las instituciones trabajan para el bienestar universal y no para el beneficio de ciertos grupos.

Dicho de otra manera, la participación ciudadana debe ser inclusiva, en primer lugar, identificando a los grupos cuyos derechos humanos han sido vulnerados por actos de corrupción y que tradicionalmente se han visto en desventaja en la toma de decisiones y el

acceso a recursos públicos. En segundo lugar, se debe integrar la visión de estos grupos, sus intereses y necesidades en la gestión pública.

La perspectiva de inclusión en la participación para el control de la corrupción es propuesta por Andersson (2019, p. 144 - 145) que sostiene que “solo con la participación de aquellos que han sido excluidos de, por ejemplo, establecer reglas sobre cómo la ciudad es vigilada cambiará la cultura para reducir [la] corrupción”. De esta forma, se propone que las iniciativas para reducir la corrupción deberán tomar en cuenta estas desventajas para desarrollar medidas orientadas a impulsar el involucramiento de la ciudadanía, con especial atención en los temas de interés para grupos en situación de desventaja.

La inclusión y una participación más amplia pueden ayudar a prevenir la corrupción [...] de dos maneras: al atraer los ojos y las voces del público a cada etapa del proceso de elaboración de las políticas públicas e incluyendo la experiencia y los valores de los empleados públicos de rangos medios y bajos en el proceso de elaboración y aplicación de normas éticas (Andersson, 2019, p. 159).

En resumen, el proceso de control de la corrupción requiere participación ciudadana para la vigilancia de los recursos, la denuncia de malas prácticas y la exigencia de limitar abusos de grupos con poder político y económico. Las perspectivas analizadas hablan de la necesidad de fortalecimiento de elementos cívicos como el impulso de una cultura cívica que promueva el involucramiento en temas de interés, así como capacidades de organización y movilización para la denuncia de malas prácticas o la atención de problemáticas determinadas.

2. Diseño institucional de los Comités de Participación Ciudadana en los Sistemas Anticorrupción en México.

La participación ciudadana, junto con la coordinación intergubernamental, son uno de los pilares básicos de la reforma constitucional en materia anticorrupción que se ha venido implementando en México desde 2015. En esta sección se discute el fenómeno de la

participación ciudadana institucionalizada en el contexto de las democracias actuales, a partir de ello, se realiza un análisis del diseño de los Comités de Participación Ciudadana en los Sistemas Anticorrupción en México, poniendo atención en su naturaleza, función e integración.

2.1. Las formas de participación en el contexto democrático actual

Como fenómeno político, la participación ciudadana tiene un papel fundamental para el desarrollo, fortalecimiento, consolidación e innovación de las democracias actuales. Las realidades y las necesidades de las sociedades contemporáneas establecen nuevos retos para la democracia, aún en los países con mayor trayectoria en esta materia. Diversidad social, nuevas tecnologías, sustentabilidad se combinan con problemas públicos persistentes como la pobreza, la desigualdad y la corrupción.

Todo ello implica una alta demanda de soluciones por parte de la ciudadanía a sus gobiernos. Los modelos tradicionales para la gestión de lo público (estadocentrista) y los experimentos desde el ámbito privado-empresarial (mercadocentrista) no han sido capaces de atender dicha demanda (Lechner, 1997), ni de ofrecer un panorama optimista al respecto. La consecuencia ha sido el desgaste del modelo democrático representativo, basado en el sistema de partidos y élites gobernantes. Esto se refleja en la desconfianza de la ciudadanía a sus instituciones y en la insatisfacción con los dividendos democráticos obtenidos (Latinobarómetro, 2021).

Si bien podemos decir que se mantiene el consenso - tanto a nivel teórico como en el discurso - de que la democracia es el régimen político que favorece de mejor manera el desarrollo, bienestar y los derechos de la diversidad de grupos que componen a una sociedad, se vuelve relevante la cuestión sobre el tipo de democracia que permite lograrlo. Tomando como base el principio de soberanía popular y equilibrio de poderes, las posibilidades para diseñar sistemas democráticos son amplias. Aún cuando la factibilidad de la democracia requiere de la representatividad política, hoy día no se puede restringir a ello como única forma de ejercer el poder público.

La trayectoria de las democracias actuales ha desembocado en un sinnúmero de dispositivos que canalizan la participación de las personas (tanto en lo individual como de forma asociada) en lo público, ampliando y diversificando las formas de involucramiento y de relacionamiento ciudadanía-gobierno más allá del voto, y permitiendo pensar y experimentar nuevas formas de gobernar, como la gobernanza. En este espectro ampliado, es preciso identificar y clasificar las formas de involucramiento de actores sociales en lo público, ya que pueden responder a lógicas e intencionalidades distintas (Isunza y Hevia, 2006).

Así, dentro de un contexto democrático, se puede encontrar la participación política que implica el acceso a cargos públicos, la participación electoral que se enfoca en la promoción y el ejercicio del voto, la participación social que abarca a la diversidad de actores no estatales (academia, medios de comunicación, sector privado empresarial, sector productivo, gremial), y la participación ciudadana que abarca a las personas en lo individual, así como a los grupos o asociaciones civiles que promueven o defienden derechos propios y de terceros (Cunill, 1991; Olvera, 2000).

Sobre esta última se focaliza el análisis del andamiaje normativo – institucional diseñado en México para articular los esfuerzos anticorrupción. La relevancia de esta forma de participación estriba en la oportunidad de dar voz, voto y control al grueso de la población, pero sobre todo a grupos históricamente excluidos de los procesos de toma de decisiones públicas, favoreciendo con ello a una mayor democratización de lo público. Para fines de este análisis se entiende a la participación ciudadana como “las acciones voluntarias (no remuneradas, ni condicionadas) realizadas por actores civiles (ya sea personas en lo individual o de manera asociada) con la intención de influir en lo público promoviendo intereses y valores colectivos por medios no violentos” (Arkimetría Social, 2021). A partir de esta definición, se analizará el diseño de los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción en México.

2.2. Los Comités de Participación Ciudadana: del concepto a la norma

Conforme a la acepción acotada al modelo representativo de la democracia que ha predominado en las últimas décadas, la participación electoral en México ha tenido una amplia institucionalización que se refleja en normas, procesos e instancias. Sin embargo, en el caso de la participación social y ciudadana, paulatinamente se han ido institucionalizando mecanismos, procesos e instancias que permiten y facilitan su puesta en práctica de forma regulada. En este sentido, se observa una clara tendencia a la apertura de espacios, instrumentos, instancias y figuras participativas¹ en diversos ámbitos a lo largo y ancho del Estado mexicano. Es el caso del combate a la corrupción.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio del 2016, se sostiene de cuatro pilares: “coordinación interorganizacional e intergubernamental, nuevo régimen de responsabilidades, información para el combate a la corrupción y participación ciudadana” (Nieto, 2020, p. 699). La participación ciudadana toma un papel fundamental en el nuevo modelo anticorrupción del 2015, los Comités de Participación Ciudadana (CPC) son creados como un medio de incidencia de la sociedad civil. En la LGSNA, el CPC está previsto en el Capítulo III y tiene como propósito *coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.*

El CPC está integrado por cinco ciudadanos destacados en materia de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción, prevaleciendo la equidad de género. El proceso de selección de las y los integrantes está previsto en el artículo 18 de la LGSNA, destacando que se constituirá una Comisión de selección integrada por nueve ciudadanos, por un período de tres años, quienes emitirán y promoverán la convocatoria pública nacional para toda la sociedad civil.

¹ Secretaría de Gobernación (2018). Base de datos de mecanismos de participación ciudadana de la Administración Pública Federal. Recuperado de: <http://mecanismosdeparticipacion.segob.gob.mx/es/Mecanismos/Consulta>

Por su parte, las funciones del CPC están previstas en el artículo 21 de la LGSNA. Conforme a su objeto, se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) Funciones de incidencia en política pública:

- Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales;
- Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración:
 - Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
 - Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Nacional;
 - Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por esta Ley;
 - Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja
- Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional;

b) Funciones de vinculación:

- Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;
- Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil

pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales;

Las y los integrantes del CPC duran en su encargo cinco años sin posibilidad de reelección, son renovados de manera escalonada y sólo pueden ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves (LGSNA, 2018, art. 16). Quien funge como presidente del CPC, también preside el Comité Coordinador del Sistema anticorrupción. El CPC funciona como una instancia colegiada donde las decisiones se toman por mayoría de votos de los miembros presentes; en caso de empate, se vuelve a someter a votación, y en caso de persistir el empate se envía el asunto a la siguiente sesión.²

Cabe señalar que las y los integrantes del CPC están sujetos al régimen de responsabilidades equiparable al de personas servidoras públicas, reciben una contraprestación proveniente de recursos públicos por lo que no pueden ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza pública, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de sus funciones.

De manera generalizada en los estados de la república este modelo de Comité de Participación Ciudadana se replica. La única variante relevante es la integración en el estado de Baja California, cuyo número de integrantes es de quince personas³, diez de carácter técnico y cinco de carácter honorífico.

2.3. Análisis del diseño institucional de los CPC

Los canales o mecanismos de participación ciudadana institucionalizados son aquellos que tienen una base legal que establece como mínimo su objeto, funciones e integración. El

² En algunas entidades federativas (Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas) el o la presidente en turno tiene voto de calidad, en caso de haber un empate.

³ Ver Anexo A. Tabla de sistematización del diseño institucional de los CPC en México:
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1DvCbNdMwpwBuFRf5fTPciZuDyOZNlLwCjdRygFa7gbl/edit?usp=sharing>

Comité de Participación Ciudadana dentro del modelo del sistema anticorrupción en México es una instancia que incorpora a personas provenientes de la sociedad civil y la academia en el quehacer del Estado en esta materia. Si bien pareciera una obviedad decir que el CPC es una instancia para la participación ciudadana, con base en los referentes conceptuales descritos previamente, se analizará su naturaleza, función e integración para determinar si cumple con las premisas y, en caso de no hacerlo, ubicarlo en el espectro de las innovaciones democráticas.

Para ello, resulta de gran utilidad tres criterios para ser considerado un canal o mecanismo de participación ciudadana⁴:

- a) Son instancias públicas de relación gobierno-sociedad (es decir, no incluyen experiencias de relación privada gobierno-sociedad, ni las que se lleven a cabo sólo desde la sociedad sin una relación expresa y pública con el gobierno).
- b) Participación de actores civiles ya sea de forma individual y/o asociada: ciudadanos a título individual, comunidades de pueblos originarios, organizaciones de la sociedad civil, colectivos o grupos no constituidos.
- c) Son espacios para la incidencia (directa o indirecta) en decisiones públicas por parte de la ciudadanía.

Respecto al tipo de relación gobierno-sociedad, el diseño del CPC establece una relación de carácter público entre la sociedad, representada en cierta medida por las y los ciudadanos seleccionados para integrar el Comité, y el gobierno, representado por las instancias que conforman el Comité Coordinador. Por lo cual, encontramos que cumple el primer criterio.

En relación con el perfil de las y los participantes, el espíritu “ciudadano” de sus integrantes proviene de su pertenencia y representatividad de dos sectores sociales principalmente: las organizaciones de la sociedad civil y la academia. En la definición planteada sobre participación ciudadana, la academia no es considerada como un tipo de actor civil que la pone en práctica. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, la definición

⁴ Arkemetría Social (2021) con base en Isunza (2015).

establece que sólo se reconocen como actores civiles a aquellas organizaciones que promueven o defienden derechos propios y de terceros.

En este sentido, el texto normativo que crea los CPC no es específico sobre el tipo de organizaciones de la sociedad civil, por lo que se puede asumir que es una categoría que abarca la gran diversidad de organizaciones que conforman este sector (desde asociaciones vecinales, centros especializados o asociaciones gremiales). Entonces, conforme a los tipos de participación que se describieron anteriormente, los CPC están diseñados para facilitar la participación social en materia anticorrupción, pudiendo incluir o no a actores civiles, por lo que cumple parcialmente con el segundo criterio señalado.

En cuanto a la incidencia en lo público, de acuerdo con la adscripción orgánica y las funciones establecidas en su base legal, los CPC representan un espacio para la incidencia en dos sentidos: a) indirecta ya que todos sus integrantes pueden opinar y presentar propuestas relacionadas con las políticas, programas y metodologías enfocadas en atender el problema de la corrupción; b) directa a través de la representación en el Comité Coordinador el cual es la instancia de toma decisiones en materia anticorrupción. Por lo cual, cumple el tercer criterio.

Entonces, ¿es o no el CPC un mecanismo de participación ciudadana? De acuerdo con los criterios utilizados, lo sería siempre y cuando se incluyan a personas provenientes de organizaciones de la sociedad civil que promueven y defienden derechos propios y de terceros.

No obstante, hay otra cuestión que tiene que ver directamente con la definición de participación ciudadana: la remuneración con recursos públicos y el régimen de responsabilidades administrativas. En el primer caso, la razón por la cual se excluye el carácter remunerado en la participación ciudadana es por el sesgo que puede implicar para la representación de intereses colectivos, no individuales. En el segundo caso, el hecho de que las y los integrantes estén sujetos a tal régimen, puede resultar en un condicionamiento para su actuación, equiparando su carácter con el de una persona servidora pública.

A partir de este análisis encontramos que el CPC no es un mecanismo de participación ciudadana propiamente, sino una instancia pública híbrida que conjuga el “espíritu ciudadano” representado en personas provenientes de los sectores de las organizaciones de la sociedad civil y la academia, con atribuciones y responsabilidades propias de las personas servidoras públicas⁵. Este diseño lo acerca más a los cuerpos de dirección de los órganos autónomos del Estado mexicano como aquellos que existen en materia de transparencia, electoral, de competencia económica o de derechos humanos.

3. A manera de conclusión: las discusiones vigentes sobre la participación ciudadana en el control de la corrupción

La complejidad del fenómeno de la corrupción como norma social extendida en México hace necesario discutir y diseñar soluciones igual de complejas que consideren aspectos estructurales, institucionales e individuales de la problemática. Estudiar a la corrupción como un tema de desigualdades y exclusión en la toma de decisiones y la gestión de lo público nos posibilita imaginar algunas soluciones que impacten en el cambio de lógicas en la intervención de grupos tradicionalmente excluidos y que han sido víctimas del abuso de poder y la violación a sus derechos humanos causados por actos de corrupción.

De acuerdo con las aportaciones discutidas, el cambio de reglas y prácticas en el manejo de recursos públicos y la relación con grupos con poder económico debe girar alrededor de un cambio en las prácticas participativas de los grupos no poderosos, por ejemplo, a través del fomento de una cultura cívica que promueva el involucramiento de redes ciudadanas para la atención de problemas públicos, así como en la vigilancia de recursos y la movilización frente a posibles actos abusivos. Por otro lado, es necesario poner atención al diseño y operación de espacios y mecanismos orientados a garantizar la intervención de personas provenientes del ámbito no gubernamental para que pueda considerar intereses de grupos tradicionalmente excluidos.

⁵ Ver relaciones de rendición de cuentas transversal en Isunza (2015).

La conclusión de que los CPC no son un mecanismo de participación ciudadana *per se* no les resta valor público en cuanto al fortalecimiento y la innovación democrática dentro del ámbito anticorrupción; su naturaleza híbrida resulta en un contrapeso a las instituciones públicas de gobierno competentes en esta materia. No obstante, para hablar de participación ciudadana dentro de los sistemas anticorrupción se requiere otro tipo de instancias o dispositivos institucionalizados que se articulen con los CPC, las Secretarías Ejecutivas y los Comités Coordinadores, y que canalicen la participación de la ciudadanía en lo individual y la gran diversidad de grupos de la población, particularmente aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad y que han sido excluidos de los procesos de toma de decisión.

En este sentido, dos aspectos resultan críticos para que la participación ciudadana pueda reducir la exclusión y las asimetrías de poder: representatividad e inclusión. En la medida en que los mecanismos de participación ciudadana sean representativos de la diversidad de sectores y grupos sociales, y consideren medidas que faciliten la inclusión de grupos de la población en situación de vulnerabilidad reduciendo las brechas y barreras a la participación, entonces se podrán ciudadanizar y democratizar de manera más amplia las iniciativas de control de la corrupción.

4. Fuentes de información

- Andersson, S. & F. Anechiarico (2019). *Corruption and Corruption Control: Democracy in the Balance*. London: Routledge.
- Arkemetría Social (2021). Diagnóstico de canales de participación ciudadana en el ámbito municipal. México. Arkemetría Social.
<https://arkemetría.org.mx/wp-content/uploads/2022/01/diagnostico-cp-chalco-ecatepec-arkemetría-2021.pdf>
- Bauhr, M. (2017). Need or Greed? Conditions for Collective Action against Corruption. *Governance*, 30, 561-581.
- Congreso de la Unión (2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio del 2016. México.

- Cunill N. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Isunza E. (2015). Participación ciudadana. Un marco de referencia para la reformulación de las relaciones sociedad-Estado en México. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Isunza E. y Hevia F. (2006). Relaciones sociedad civil - estado en México: un ensayo de interpretación. México. CIESAS / Universidad Veracruzana
- Jhontson, M. (2018). Reforming Reform: Revising the Anticorruption Playbook. *Dædalus*, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences.
- _____ (2013). Corruption, Contention, and Reform: The Power of Deep Democratization. Cambridge University Press.
- Johnston, M., & Fritzen, S.A. (2020). The Conundrum of Corruption: Reform for social justice (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367224554>
- Latinobarómetro (2021). Informe 2021. Corporación Latinobarómetro.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL* Núm. 61, Abril 1997
- Mungiu-Pippidi, A. & Dadasov, R. (2017). When do anticorruption laws matter? The evidence on public integrity enabling contexts. *Crime, Law and Social Change*, 68: 387-402.
- Mungiu-Pippidi, A. (2017a) Corruption as social order. Background Paper for the 2017 World Development Report.
- Mungiu-Pippidi, A. "Controlling Corruption Through Collective Action". *Journal of Democracy*, vol. 24, no. 1, Jan. 2013, pp. 101-15.
- Nieto, F. (2020). El Legado Del "Sexenio De La Corrupción": Los Retos Del Sistema Nacional Anticorrupción. *Foro Internacional (FI)*, LX, 2020, núm. 2, cuad. 240, 683-715.
- Olvera A. (2000). Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto, col. Cuadernos de la Sociedad Civil, núm 1, 72 pp. Jalapa. Universidad Veracruzana
- Rothstein, B. & Eek, D (2009). Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach (December 24, 2006). *Rationality and Society*, Vol. 21, No. 1, pp. 81-112.

Rothstein, B., & Uslaner, E. M. (2005). All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58(1), 41–72.

Rothstein, B. (2013). “Corruption and social trust: Why the fish rots from the head down”. *Social Research*, Vol. 80 No. 4.

_____ (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. University of Chicago Press.

Secretaría de Gobernación (2018). Base de datos de mecanismos de participación ciudadana de la Administración Pública Federal. Recuperado de: <http://mecanismosdeparticipacion.segob.gob.mx/es/Mecanismos/Consulta>

Transparency International (2022). What is corruption?. What is corruption? - Transparency.org

Uslaner, E. (2017). *The Historical Roots of Corruption: Mass Education, Economic Inequality, and State Capacity*. Cambridge: Cambridge University Press.
doi:10.1017/9781108241281

Semblanzas

Víctor Villegas. Licenciado en ciencias políticas y administración pública, FCPyS-UNAM. Maestro en gobierno y asuntos públicos, UNAM. Tiene más de 7 años de experiencia en proyectos de transparencia, anticorrupción y participación ciudadana con instituciones académicas y de la sociedad civil. Es miembro de Arkimetría Social A.C.

Jorge Carbajal. Licenciado en ciencia política por el ITAM, con estudios de maestría en la UNAM. Tiene 16 años de experiencia en intervenciones para el fortalecimiento y la innovación democrática y ha colaborado con instituciones como el CIDE y el PNUD. Es co-fundador y miembro de Arkimetría Social A.C.

Jocelyn Medina. Estudiante de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública, FES Acatlán UNAM. Realizó su servicio social y es colaboradora voluntaria en Arkimetría Social A.C.

