

Estado Abierto en México y uso de sistemas tecnológicos para la lucha contra la corrupción**

State Open in Mexico and Use of Technological Systems to Fight against Corruption

RESUMEN

El objetivo de este artículo es contribuir a la discusión sobre la conformación de un Estado abierto digital, promovido en México durante las últimas décadas, a través de la regulación de la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los controles anticorrupción. Este análisis cualitativo, descriptivo y documental permite comprender los alcances de los principales cambios legislativos realizados y la Política Nacional Anticorrupción; la importancia de la integración de un Estado Abierto que comprende al gobierno, el parlamento y la justicia abiertos como nuevo paradigma para la lucha contra la corrupción, así como el papel que juegan los sistemas tecnológicos digitales en este proceso. Se argumenta, con información fundamentada, que este entramado institucional y tecnológico desarrollado, es aún insuficiente para avalar la existencia de un Estado Abierto que atienda de forma integral el fenómeno de la corrupción, ya que los actos irregulares continúan manifestándose en los tres poderes.

* Profesora investigadora de la Universidad de la Sierra Sur (Oaxaca, México). Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctora en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Fue jefa de la División de Estudios de Posgrado y directora del Instituto de Estudios Municipales en la Universidad de la Sierra Sur, así como miembro del SNI (2014-2017). Se desempeñó como directora académica en el Senado de la República Mexicana; como directora general adjunta en el Servicio de Administración Tributaria del Gobierno Federal, y como subdirectora en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. ORCID ID: 0000-0002-5202-5213. Contacto: socomoyaflo@hotmail.com

** Recibido el 24 de septiembre de 2020, aprobado el 11 de enero de 2022.

Para citar el artículo: MOYADO FLORES, S. *Estado Abierto en México y uso de sistemas tecnológicos para la lucha contra la corrupción*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 52, mayo-agosto de 2022, 135-174.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n52.05>

PALABRAS CLAVE

Anticorrupción, Estado Abierto, digitalización, sociedad civil, políticas.

ABSTRACT

The objective of this article is to contribute to the discussion on the formation of an open digital State, promoted in Mexico during the last decades, through the regulation of transparency, the right of access to public information and anti-corruption controls. This qualitative, descriptive and documentary analysis allows us to understand: the scope of the main legislative changes carried out and the National Anticorruption Policy; the importance of the integration of an open State that includes the open government, parliament and justice as a new paradigm for the fight against corruption, as well as the role those digital technological systems play in this process. It is argued with well-founded information that this institutional and technological framework developed is still insufficient to guarantee the existence of an open State that comprehensively addresses the phenomenon of corruption, since irregular acts in the three powers continue to manifest themselves.

KEYWORDS

Anti-corruption, Open State, digitalization, social civil, policies.

SUMARIO

Introducción. 1. Cambios legales y la política anticorrupción. 1.1. Leyes de cuarta generación de los derechos humanos. 1.2. Política Nacional Anticorrupción. 2. Organización de un Estado Abierto para el combate de la corrupción. 2.1. Gobierno Abierto. 2.2. Parlamento Abierto. 2.3. Justicia Abierta. 3. La digitalización como componente del Estado Abierto. 3.1. Gobierno electrónico. 3.2. Evolución de los sistemas digitales de transparencia, acceso a la información pública y anticorrupción. Reflexión final. Referencias.

INTRODUCCIÓN

El riguroso cuestionamiento a las políticas antidemocráticas y sus resultados económicos, políticos y sociales –como la desigualdad, la pobreza, la corrupción y la inseguridad– condujo a que durante los primeros años del siglo XXI diversos países se coordinaran con organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo acciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y políticas anticorrupción. Esto incluyó el reconocimiento de los derechos humanos desde diferentes planos como la libertad de expresión, el derecho a saber, el acceso

a la información, la perspectiva de género y la no discriminación, entre otros aspectos. Este siglo se caracteriza también por la expansión de la digitalización, y se le reconoce como la Era Digital o de la Información.

Las señaladas acciones emanan de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo Social (BID), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de numerosas publicaciones y recomendaciones para los gobiernos. Incluso el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) propuso a los jefes de Estado y de gobierno de algunos de los organismos de los que México forma parte, algunas cartas iberoamericanas sobre calidad en la gestión pública, buen gobierno, Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto, mediante las cuales se creó un compromiso para elevar la calidad institucional e incrementar su legitimidad¹.

Por su parte, la UNESCO reafirmó su compromiso de promocionar entre los gobiernos y los parlamentos de los países miembro el “derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública”, proporcionando apoyo para la formulación y adopción de políticas y estrategias de información y comunicación, así como para la promulgación de leyes en materia de acceso a la información, libertad de expresión, derechos humanos y democracia, sustento de la Sociedad de la Información y sus principios².

En 2015, los Estados miembro de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030, que contiene 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible, de entre los cuales se destacan el Objetivo 9: Industria, Innovación e Infraestructura, que plantea la necesidad de fortalecer las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como fundamentales para lograr el desarrollo sostenible³; se trata de convertir la brecha digital en oportunidad para utilizar las TIC como instrumento del desarrollo humano y la consolidación de la democracia. Y el Objetivo 16:

1 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Declaraciones y Consensos*. Disponible en: <https://clad.org/declaraciones-y-consensos/>

2 En este documento de la UNESCO se incorpora un apartado denominado “V. La transparencia democrática y la Sociedad de la Información: Objetivos básicos del derecho de acceso al ciudadano a la información pública”. Los principios fundamentales de la Sociedad de la Información son: garantizar que las oportunidades que ofrecen las TIC redunden en beneficio de todos. Todas las partes interesadas deberían colaborar para ampliar el acceso a la infraestructura y las TIC, así como a la información y al conocimiento; fomentar la capacidad; reforzar la confianza y la seguridad en la utilización de las TIC; crear un entorno propicio a todos los niveles; desarrollar y ampliar las aplicaciones TIC; promover y respetar la diversidad cultural; reconocer el papel de los medios de comunicación; abordar las dimensiones éticas de la Sociedad de la Información, y alentar la cooperación internacional y regional. FUENMAYOR E., A. *El derecho de los ciudadanos a la información pública*. UNESCO, julio de 2004. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf

3 ONU. *9 Industria, Innovación e Infraestructura*. Objetivos del Desarrollo Sostenible. 2017. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/9_Spanish_Why_it_Matters.pdf

Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, que enfatiza en los derechos humanos y la gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho para alcanzar dicho desarrollo; se explica que, para lograr este objetivo, es fundamental que los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades trabajen coordinados para ofrecer soluciones duraderas que combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la participación inclusiva⁴.

Es en este contexto global de carácter normativo que se despliega el Estado mexicano, por lo que es pertinente preguntarse: ¿cómo ha sido el proceso legislativo y de política anticorrupción en México? ¿Cuáles son los avances en las estrategias de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para la conformación de un Estado Abierto? ¿Qué papel han jugado las TIC en este proceso? Para responder estos cuestionamientos, el artículo se divide en cuatro apartados y esta introducción. En los tres primeros apartados se busca responder las tres preguntas de investigación referidas, y en el último se expone una reflexión final que se deriva del análisis realizado.

1. CAMBIOS LEGALES Y POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

El apartado tiene el propósito de describir de forma general las reformas constitucionales y legales realizadas en las dos últimas décadas, que han llevado a la propuesta de la conformación de un Estado anticorrupción. Las nuevas leyes son consideradas como de cuarta generación, por los aspectos progresistas que presentan y que permiten fortalecer el control interno y externo, la transparencia, el derecho humano de acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Asimismo, se analiza el contenido de la Política Nacional Anticorrupción. La sección responde a la pregunta: ¿cómo ha sido el proceso legislativo y de política anticorrupción en México?

1.1. Leyes de cuarta generación de los derechos humanos

En armonía con las exigencias políticas y sociales globales, las propuestas de los organismos internacionales sobre la Sociedad de la Información y las Comunicaciones, así como con la necesidad de legitimar el Estado mexicano respecto de la lucha contra corrupción, ya en el siglo XXI se llevó a cabo la adopción de una serie de disposiciones jurídicas reconocidas como de cuarta generación de los derechos humanos, relacionadas con la anticorrupción, la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos

4 ONU. *16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*. Objetivos del Desarrollo Sostenible. 2017. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf

personales, la fiscalización, las responsabilidades administrativas y la digitalización de los procesos involucrados.

En junio de 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)⁵, que incorporaba la obligatoriedad para el gobierno federal de transparentar toda la información pública y garantizar el acceso a la misma, protegiendo los datos personales. Siguieron a esta disposición las leyes locales de las entidades federativas, aunque con diversas deficiencias legislativas y de recursos tecnológicos.

La citada ley es reglamentaria del artículo 6.º constitucional, reformado por primera vez en 1977 para precisar que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. No obstante, ante la presión social por la transparencia y la rendición de cuentas, así como de cara a la necesidad de la digitalización de los procesos administrativos, este artículo fue objeto de otras reformas en los años 2007, 2013, 2014 y 2016. La de 2007 enfatizó que la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias se regirán por principios y bases, destacando que la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes, así como la obligatoriedad de que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

En la reforma de 2013 se precisó que el Estado garantizará, además de la información, el derecho de acceso a las TIC, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. En el Transitorio Décimo Cuarto de esta reforma se señala:

DÉCIMO CUARTO. El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal, en la que se incluirán los objetivos y metas en materia de infraestructura, accesibilidad y conectividad, tecnologías de la información y comunicación, y habilidades digitales, así como los programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos, fomento a la inversión pública y privada en aplicaciones de tele-salud, telemedicina y Expediente Clínico Electrónico y desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales, entre otros aspectos⁶.

En la reforma de 2014, en la fracción I del inciso A del mismo artículo, se dispuso el incremento de sujetos obligados a publicar su información y a reservar lo conducente por razones de interés público o seguridad nacional;

5 Diario Oficial de la Federación. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. 11 de junio de 2002. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf

6 Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reforma de 11 de junio de 2013. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf

los sujetos son: los tres poderes federales —ejecutivo, legislativo y judicial—, los órganos autónomos, los partidos políticos, los fideicomisos y los fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal⁷. Además, nació el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI (antes IFAI), organismo autónomo especializado federal, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales⁸.

Por último, con la reforma de 2016 del artículo en cuestión se determinó que, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano, el INAI coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con el Archivo General de la Nación y con el Instituto de Estadística y Geografía (INEGI) que regulan la captación, procesamiento y publicación de la información gubernamental, así como con los organismos garantes de las entidades federativas⁹.

Estas reformas constitucionales condujeron a la publicación, en mayo de 2015, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)¹⁰, que decretó que los 33 organismos garantes, en el ejercicio de sus funciones, fomentarán los principios de Gobierno Abierto, transparencia, rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica; al tiempo que se incrementaron las obligaciones de transparencia (art. 70) y los sujetos obligados (art. 23) conforme a lo determinado en la Constitución. Con esta Ley General se buscó la uniformidad, armonización y estandarización legislativa, así como regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo que dio origen también a la publicación de nuevas leyes o reformas a las leyes locales de transparencia, incluida la federal en 2016¹¹, para garantizar un derecho igual para todos y un deber igual para todas las autoridades.

7 Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reforma de 7 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf

8 El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier sujeto obligado. Véase: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>

9 Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reforma de 29 de enero de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf

10 Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 4 de mayo de 2015. Última reforma: 13 de agosto de 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

11 Diario Oficial de la Federación. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 9 de mayo de 2016. Última

De forma paralela, en el mes de mayo de 2015 se publicaron diversas disposiciones en materia de lucha contra la corrupción, de las cuales, en especial, el artículo 113 constitucional establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción como instancia coordinadora 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 públicos¹². Lo anterior llevó a la publicación de leyes secundarias en 2016: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción¹³, cuyo objeto es establecer las bases para identificar y sancionar actos de corrupción y regular el Sistema Nacional de Fiscalización, que involucra tanto a las instancias del control interno como del externo¹⁴; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación¹⁵, y una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas¹⁶.

Es importante destacar que, a nivel estatal, 30 entidades federativas concluyeron la homologación legislativa anticorrupción, 29 nombraron a un fiscal anticorrupción, las 32 nombraron magistrados competentes en materia de responsabilidades administrativas y 31 cuentan con un Comité Coordinador y otro de Participación Ciudadana, entre otros datos¹⁷.

Con este andamiaje jurídico, se podría considerar que se consolidaron los esfuerzos legislativos en materia de transparencia, de derecho de acceso a la información y de combate a la corrupción que tuvieron lugar entre los años

reforma: 27 de enero de 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

12 Diario Oficial de la Federación. Poder Ejecutivo. *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 mayo de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf

13 Diario Oficial de la Federación. *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*. 18 de julio de 2016. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

14 El control interno comprende a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a los órganos internos de control de las entidades federativas, y el control externo a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a las homólogas en los estados de la República.

15 Diario Oficial de la Federación. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

16 Esta nueva ley establece la obligatoriedad para los servidores públicos de presentar la declaración de conflicto de intereses y la constancia de prestación de declaración fiscal, instrumentos de prevención y rendición de cuentas, adicionales a la declaración de su evolución patrimonial que ya aplicaba. Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. 18 de julio de 2016. Última reforma: 13 de abril de 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf

17 Sistema Nacional Anticorrupción. *Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas*. Actualización al 7 de septiembre de 2020. Disponible en: https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/Seguimiento_32SLA_18_09_2020.pdf

2002 y 2020, sobre todo con las reformas constitucionales y legales adoptadas en 2015 y 2016. Sin embargo, a fin de cumplimentar estos esfuerzos se requiere de un gobierno que sea capaz de diseñar, implementar y evaluar periódicamente políticas públicas eficaces, efectivas y de largo plazo, en los rubros de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; es decir, políticas con alto valor público que involucre a los ciudadanos en el proceso de transformación. De lo contrario, es decir, si estas disposiciones aprobadas por el poder legislativo no se ejecutan eficazmente, la sociedad en general seguirá desconfiando de sus instituciones.

1.2. Política Nacional Anticorrupción

Son políticas de Estado aquellas que definen los principios fundamentales que orientan el accionar de un Estado en el largo plazo, sin que se relacionen con un gobierno específico o con una ideología determinada. Este tipo de políticas tiene su origen en las constituciones de países cuyo régimen es democrático, como en el caso mexicano, que tiene como finalidad garantizar los derechos humanos y lograr el bienestar social¹⁸.

Las políticas públicas, por su parte, son entendidas como decisiones de poder que llevan a los gobiernos a actuar o no, para la solución de problemas colectivos, por lo que se refieren a la forma en que se delimitan y priorizan esos problemas, así como al modo en que los mismos llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas¹⁹. Sin Estado no hay políticas públicas, dice Mauricio Merino²⁰, y sin políticas públicas de Estado de largo plazo las grandes transformaciones se posponen, ya que los recursos institucionales (presupuestales, humanos, técnicos, de infraestructura y otros) se destinan a satisfacer intereses personales o del grupo que está en el poder, sin que se atienda la problemática real de la población. Por ello, la participación ciudadana es relevante para equilibrar las decisiones.

18 En México, en junio de 2011 se llevó a cabo una de las principales reformas constitucionales en materia de derechos humanos. El artículo 1.º de la Constitución dispone: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo 1 del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 10 de junio de 2011. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

19 PARSONS, W. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: Flacso México, 2007, 31.

20 MERINO, M. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Ciudad de México: CIDE, 2013.

En ese sentido, una política pública de Estado de largo plazo podría ser la Política Nacional Anticorrupción (PNA), la cual se enmarca en el concepto de “ciudadanización” para hacer del Gobierno Abierto un instrumento efectivo de rendición de cuentas, lucha contra la corrupción y mejora de la calidad de las decisiones y acciones gubernamentales²¹. Esta política ha trascendido al cambio político de 2018 porque incluso los actuales gobernantes han adoptado como lema principal el “combate a la corrupción”, con una visión distinta a la enfocada en las medidas estrictamente preventivas, hasta el punto de considerar a la corrupción como delito grave a partir de 2019^[22].

El propósito de la PNA es determinar el rumbo estratégico para atender la problemática de la corrupción, y fue aprobada en enero de 2020, por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, integrado por los titulares de la ASF, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, de la SFP y del Consejo de la Judicatura Federal, así como por los presidentes del Comité de Participación Ciudadana, del INAI y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Se dice que la PNA pretende lo que ni el Estado ni la sociedad han sido capaces de lograr: la prevención, investigación y sanción efectiva de los actos de corrupción, por lo que se ha determinado como objetivo general el de “asegurar la coordinación de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno”²³.

Para cumplir con este objetivo se propusieron cuatro ejes estratégicos: Eje 1. Combate a la corrupción y la impunidad. Se refiere a la prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas. Además, procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción. Eje 2. Arbitrariedad y abuso del poder. Está relacionado con la profesionalización e integridad del servicio público, procesos institucionales, auditoría y fiscalización. Eje 3. Mejora de la gestión y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad. Puntos de contacto gobierno-ciudadanía, trámites, servicios y programas sociales. Eje 4. Involucramiento social en el control de la corrupción. Participación ciuda-

21 Alianza para el Gobierno Abierto. México. *4.º Plan de Acción 2019-2021 de México*. Ciudad de México: Función Pública, INAI, Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México, 2019.

22 Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa*. 12 de abril de 2019. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_236_12abr19.pdf

23 CCSNA. *Política Nacional Anticorrupción*. 29 de enero de 2020, 11-12. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

dana, vigilancia, colaboración y cocreación, corresponsabilidad e integridad empresarial, educación y comunicación para el control de la corrupción²⁴. Los principios que articulan estos cuatro ejes, según los creadores de la política, son: la coordinación, los derechos humanos, el Gobierno Abierto y la participación, así como los sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables y las tecnologías. Asimismo, una vez que el Comité Coordinador llevó a cabo una amplia consulta en distintos sectores de la sociedad y de la academia, se determinaron 40 prioridades como parte de los cuatro ejes. Respecto al tema que nos ocupa, se rescatan aquellas que se consideran más apegadas al propósito de este artículo, sin dejar de señalar que el resto de las prioridades también son de suma relevancia. En el eje 4 destacan: la prioridad 32, relacionada con la implementación de políticas de transparencia proactiva y Gobierno Abierto que promueva la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción en colaboración con el SNT; la prioridad 34, que se relaciona con fomentar el uso de mecanismos colaborativos digitales para articular el combate de la corrupción desde la sociedad; y, por último, la prioridad 38, que establece la adopción de prácticas homogéneas en materia de Parlamento Abierto, tanto en ámbito federal como en los estados, tendientes a un modelo de Estado Abierto²⁵.

En general, las prioridades contenidas en los cuatro ejes de esta PNA son de amplio espectro y alcance. Son más que un programa presupuestario, y permitirán el establecimiento de acciones concretas y proyectos específicos que podrían incidir de manera positiva en la disminución y control de condiciones que propician la prevalencia de actos de corrupción. Abarcan al conjunto de las instituciones del Estado mexicano, las cuales deberán sumarse para lograr un mejor resultado, y si se concretaran, se convertirían en una propuesta de Estado Abierto y democrático auténtico, cuyo apoyo esencial serían las TIC, para facilitar la colaboración con la sociedad.

2. ORGANIZACIÓN DE UN ESTADO ABIERTO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

En este apartado se aborda el Estado Abierto como un nuevo paradigma que no ha sido desarrollado a plenitud desde la academia, por lo que aquí se analiza su construcción a partir de los principios del Gobierno Abierto para hacerlos extensivos a los otros poderes, el legislativo y el judicial. Se dedica, por tanto, un subapartado a cada uno de los poderes para explicar su alcance y responder al cuestionamiento referido a cuáles son los avances

24 *Ibid.*, 14-15.

25 *Ibid.*, 18.

en las estrategias de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para la conformación de un Estado Abierto.

El Estado Abierto está conformado por dos categorías de análisis, la primera con un sentido filosófico y la segunda con un sentido instrumental. El Estado es la asociación política de dominación con carácter institucional que regula la vida social en un territorio determinado, por medio de un conjunto de disposiciones jurídicas que van desde las normas supremas, como las constituciones, hasta las normas específicas. Las funciones esenciales del Estado son las administrativas, legislativas y judiciales, que dan lugar a los tres poderes de la Unión: ejecutivo, legislativo y judicial, y que fungen como contrapesos del poder político. Por su parte, lo abierto, como sistema, permite las interacciones con el ambiente externo y, como adjetivo, se vincula con lo claro o transparente, lo público o común para todas aquellas sociedades que, por ejemplo, comparten una jurisdicción determinada.

El Estado Abierto, por ende, estaría relacionado con el conjunto de instituciones de los tres poderes que se controlan y colaboran, y que mantienen una relación abierta con la sociedad, cuya presencia es activa y dinámica en las decisiones estatales; entre estas, por ejemplo, en acciones ejecutivas como la elaboración de políticas públicas, en las propuestas legislativas, iniciativas o consultas ciudadanas, y asimismo en la participación transparente de la aplicación de la justicia; esto en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, con apoyo de otras instancias como los órganos constitucionales autónomos. Oszlak acuña el término “Estado Abierto” para referirse a:

[la] voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía²⁶.

El Estado Abierto va más allá de la suma de instituciones y de solo la transparencia, pero esta última es un punto de partida esencial para garantizar la apertura democrática con la sociedad, y dar paso a otros factores como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la colaboración en contra de la corrupción. El uso de la tecnología también contribuye de forma importante para esa interacción y para la transparencia. México debe fortalecer

26 OSZLAK, O. *La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: UNAM, 2017, 209-229. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/14.pdf>

el Estado de derecho, esto es, debe lograr que las autoridades y la sociedad cumplan plenamente con los mandatos constitucionales de lucha contra la corrupción y de derechos humanos con apego al andamiaje jurídico vigente. Ello no solo constituiría una fuente de legitimidad para las autoridades, sino que es parte del cumplimiento de sus obligaciones. De esta manera, México se reconocería como un país más justo y con bajos índices de corrupción. A continuación se describe el proceso por el que ha transitado cada poder del Estado mexicano para la construcción de un Estado Abierto.

2.1. *Gobierno Abierto*

Una acción concreta ha sido la adhesión del Estado mexicano a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (*Open Government Partnership*), cuyo objetivo es promover un modelo de gobernanza más abierta y horizontal que implique una nueva lógica de colaboración entre sociedad y autoridades gubernamentales. Los países participan en esta iniciativa multilateral mediante la creación de planes de acción nacionales con compromisos concretos y elaborados en conjunto con la ciudadanía, ya que para que un gobierno sea realmente abierto se requiere que sus acciones sean transparentes y que los instrumentos que ponga a disposición de los ciudadanos para contribuir en la toma de decisiones sean verdaderamente útiles y aplicables.

La iniciativa del AGA surgió a partir del pronunciamiento del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, ante la 65.^a Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2010, convocando a todas las regiones del mundo a “regresar al año siguiente con propuestas específicas para reforzar las bases de la libertad”²⁷, refiriéndose específicamente a la transparencia, al combate contra la corrupción, a activar la participación civil y aprovechar la tecnología en cada país²⁸. En septiembre de 2011 se concretó la propuesta con los ocho líderes de Estados Unidos, Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Reino Unido, así como con un grupo de la sociedad civil internacional para poner en marcha esta iniciativa. México ocupó la presidencia de la AGA durante el periodo 2014-2015 y actualmente pertenece a la dirección ejecutiva.

El país ha desarrollado cuatro planes de acción, los tres primeros a través del Secretariado Técnico Tripartito (STT) y el último mediante un Comité Coordinador (CC), ambos integrados por la SFP, el INAI y organizaciones de

27 Whitehouse.gov. *The Open Government Partnership, Government Self-Assessment Report for The United States of America*. 29 de marzo de 2013, 4. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/ogp_selfassessment_march2013.pdf.

28 [Voltairenet.org](http://www.voltairenet.org). *Intervención de Barack Obama ante la 65.^a Asamblea General de las Naciones Unidas*. 23 de septiembre de 2010. Red Voltaire/Nueva York. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article167077.html>

la sociedad civil (osc). El primer plan fue el de 2011-2012^[29], el segundo el de 2013-2015^[30] y el tercero el de 2016-2018^[31].

Para la valoración del cumplimiento de los planes, las osc definieron cinco aspectos: 1) Disponibilidad y actitud del gobierno; 2) Programa de trabajo específico; 3) Tiempo de respuesta; 4) Avances sobre los planes de trabajo, y 5) Calidad del cumplimiento de la propuesta, y respecto de estos se determinaron los siguientes criterios de evaluación: a) Cumplimiento total, b) Cumplimiento parcial y c) Cumplimiento nulo. En el caso del primer plan, de los 36 compromisos se lograron cumplir totalmente 21; 15 se cumplieron parcialmente y dos tuvieron cumplimiento nulo. Destaca en el segundo plan que los 26 compromisos se cumplieron en el tiempo determinado. En el tercer plan, de los 11 compromisos se cumplieron totalmente 8, tuvieron cumplimiento sustancial 2 y 1 tuvo avance limitado.

Cabe destacar que, si bien la mayoría de los compromisos estaban orientados al manejo de los recursos públicos con bases jurídicas e instrumentos sólidos para la transparencia y el combate a la corrupción, así como a mejorar los servicios públicos y a garantizar los derechos sociales, el gobierno que inició su periodo en 2018 se encontró con graves problemas de corrupción en la mayor parte de las áreas, servicios y compras gubernamentales, y por ello con los peores índices de percepción registrados a nivel internacional desde la crisis mundial de 2009 (lugar 89 de 180). La tendencia y los niveles

29 Alianza para el Gobierno Abierto. México. *1.ª Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de México (2011-2013)*. Ciudad de México: Secretariado Técnico Tripartita: SFP, INAI, osc, 2012. Disponible en: <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan1/> En este primer plan se buscó legitimar a las instituciones gubernamentales con 36 compromisos agrupados en cinco objetivos: 1) Mejorar los servicios públicos; 2) Aumentar la integridad pública; 3) Manejar los recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia; 4) Incrementar la rendición de cuentas corporativa, y 5) Construir comunidades más seguras.

30 Alianza para el Gobierno Abierto. México. *2.ª Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de México (2013-2015)*. Ciudad de México: Secretariado Técnico Tripartita: SFP, INAI, OSC, 2014. Disponible en: <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan2/> En el segundo plan se definieron 26 retos con los que se trató de fortalecer la presencia de la ciudadanía en las acciones de gobierno, pero, además, se prestó atención a los recursos naturales; así, los objetivos fueron: 1) Gobierno centrado en la ciudadanía; 2) Presupuesto abierto y participativo; 3) Datos abiertos para el desarrollo; 4) Empoderamiento y participación ciudadana, y 5) Gobernanza de recursos naturales.

31 Alianza para el Gobierno Abierto. *3.ª Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto, 2016-2018*. Ciudad de México: Secretariado Técnico Tripartita: SFP, INAI, OSC, 2016. Disponible en: <http://aga-gobierno-gobierno.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan3/> Destaca en el tercer plan, aunque de forma limitada, la articulación de los principios de Gobierno Abierto con los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU. Se dice que este plan se elaboró con el objetivo de que sus compromisos incidan en mayor medida en elevar la calidad de vida de la población mexicana, asegurando sus derechos humanos. Sus 11 compromisos se definieron alrededor de los siguientes seis ejes temáticos: 1) Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho; 2) Sistema Nacional Anticorrupción; 3) Pobreza y desigualdad; 4) Igualdad de género; 5) Gobernanza de recursos naturales y cambio climático, y 6) Servicios públicos.

de corrupción a partir de 2012 fueron mayores, y el ascenso fue mayormente pronunciado entre 2014 y 2018 (en este último año México ocupó el lugar 138 entre 180 países, con una calificación de 28)³². De forma concurrente con estas cifras, se disparan la concentración de la riqueza y la desigualdad³³, el salario de los trabajadores se deteriora, al igual que en los años noventa, y la pobreza alcanza a más de 50 millones de personas³⁴.

El cuarto plan, de 2019-2021, vigente, estuvo a cargo del Comité Coordinador del nuevo gobierno (2018-2024), en el que participaron más de mil quinientas personas por medios digitales y presencialmente. Se hizo el esfuerzo por incluir la perspectiva de género en cada uno de los compromisos, así como la visión de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, lo que condujo a una revisión por parte de los representantes del PNUD, cuyos comentarios se tomaron en cuenta para mejorarlo. El plan se dividió en 13 compromisos nacionales: 6 cocreados y 7 proactivos, entre los que predominan los relacionados con la transparencia³⁵.

Por lo pronto, en 2019, el índice de corrupción México pasó del lugar 138 al 130, con una calificación de 29 en lugar de 28; se revisó e incrementó el salario mínimo de forma importante y se reforzaron los programas sociales para mitigar la desigualdad; aunque todo ello ha requerido de la inversión pública y privada, la participación de este último sector está pendiente de consolidarse. Todavía el combate a la corrupción podría no ser suficiente para soportar el gasto social y con ello disminuir la desigualdad.

Con todo lo anterior, el principio de Gobierno Abierto se ha institucionalizado en prácticamente todos los estados de la República, con base en sus propias capacidades y recursos. No obstante, en el reporte de Gobierno

32 Transparency, International. *Corruption Perceptions Index 2019*. Berlín. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2019>

33 ESQUIVEL, G. *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Ciudad de México: OXFAM, 2015. Disponible en: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf

34 CONEVAL. *Medición de la pobreza 2018 en México*. Ciudad de México: Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018. Disponible en: www.coneval.org.mx

35 Alianza para el Gobierno Abierto. *4.º Plan de Acción 2019-2021 de México*. Ciudad de México: Función Pública, INAI, Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México, 2019. Disponible en: <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan4/> Los Cocreados comprenden: 1) Gasto abierto y responsable en programas sociales; 2) Incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable; 3) Información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación; 4) Derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes; 5) Transparencia para fomentar la inclusión laboral, y 6) Plataforma única y abierta de información de seguridad pública. En los Proactivos se incorporaron: 7) Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas; 8) Fortalecimiento de los servicios públicos de cuidados; 9) Transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos; 10) Fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca; 11) Hacia la divulgación de beneficiarios finales; 12) Transparencia del flujo y control de armas, y 13) Estrategia subnacional de Gobierno Abierto.

Abierto de 2017 se identificó que, del total de solicitudes recibidas, poco más del 15% no obtuvo una respuesta, sobre todo de los últimos sujetos obligados incorporados a la ley, denotándose que existe resistencia para cumplir con la política pública de transparencia y con el derecho de acceso a la información pública. Asimismo, entre otros resultados, se encontró que los municipios son más transparentes y cuentan con mejores mecanismos de participación ciudadana que las propias entidades federativas³⁶.

En 2019 la Métrica de Gobierno Abierto mostró resultados más positivos: se comprobó que los cambios legales empiezan a concretarse a través de los mecanismos de transparencia instituidos; se presentaron 790.400 solicitudes en un año; los mecanismos de acceso a la información han mejorado, y además, las brechas entre las entidades federativas y entre los tipos de sujetos obligados empiezan a cerrarse. Sin embargo, en el factor de la participación ciudadana el rezago es mayor, ya que no ha incidido en las decisiones gubernamentales; se desconocen los mecanismos para participar, y los que existen, como la Plataforma Nacional de Transparencia, requieren terminar de integrarse para que todos los organismos garantes cuenten con registros administrativos equivalentes y para diseñar estrategias y planes para la transparencia³⁷. En este sentido, es importante destacar que el gobierno actual³⁸ no ha sido empático con diversas organizaciones de la sociedad civil líderes activas y promotoras del Gobierno Abierto, lo cual podría inhibir su intervención.

Las acciones de los planes de Gobierno Abierto corresponden básicamente al Poder Ejecutivo, tanto en el ámbito federal como en el local, pero también incluyen las del Poder Legislativo. A continuación se describe lo que ha sucedido en los congresos.

2.2. Parlamento Abierto

En esta apertura democrática gubernamental internacional, y en la lucha contra la corrupción, los parlamentos, congresos, cámaras o asambleas, también son áreas de interés, por lo que el concepto de Parlamento Abierto (PA) se deriva del gobierno abierto, y se relaciona con la transparencia y el

36 INAI-CIDE. *Métrica de Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. Reporte de Resultados 2017. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

37 INAI-CIDE. *Métrica del Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Centro de Investigación y Desarrollo Económico, A.C., 2019. Disponible en: <https://rendiciondecuentas.org.mx/metrica-de-gobierno-abierto-2019/>

38 En este gobierno se promueve la participación, pero del “pueblo”, dice el presidente Andrés Manuel López Obrador, no de las organizaciones de la sociedad civil organizada que cuentan con los conocimientos sobre el tema y con recursos para dedicarse a estas actividades de control social. El pueblo es un concepto abstracto.

acceso a la información, la rendición de cuentas, 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.

ParlAmericas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) definen el PA 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”³⁹.

En el contexto internacional, el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil como National Democratic Institute, Sunday Foundation y la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (RLTL), con el apoyo de Open Society Foundation y Omidyar Network, así como la National Endowment for Democracy, jugaron un papel significativo para proponer la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, difundida por la OpeningParliament.org, cuyo propósito es promover un mayor acercamiento entre las OSC y los parlamentos de Europa y Latinoamérica, respectivamente.

Esta Declaración fue formalmente presentada en la World e-Parliament Conference, en Roma, el día Internacional de la Democracia, esto es, el 15 de septiembre de 2012, y se ha traducido en diferentes idiomas (a la RLTL le correspondió la traducción en español). Sus principios básicos son: promover la cultura de la transparencia; transparentar la información parlamentaria; facilitar el acceso a la información parlamentaria, así como permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria. Los principios que se acordaron para un parlamento abierto fueron: 1) Derecho a la información, 2) Participación ciudadana y rendición de cuentas, 3) Información parlamentaria, 4) Información presupuestal y administrativa, 5) Información sobre legisladores y servidores públicos, 6) Información histórica, 7) Datos abiertos y no propietario, 8) Accesibilidad y difusión, 9) Conflictos de interés y 10) Legislan a favor del Gobierno Abierto⁴⁰.

El Senado de México adoptó dicha Declaración en 2014 y realizó un foro denominado “Semana de la Transparencia y Parlamento Abierto”, del que derivó una Alianza para el Parlamento Abierto en México, integrada por un Comité de Garantía de Transparencia y Acceso a la Información (COGATI), en el que participaron OSC como Transparencia Mexicana, Fundar y Artículo 19, entre otras, fijando una meta para 2015, orientada a que más de la mitad de

39 ParlAmericas y Organización de Estados Americanos. *Principios de un Parlamento Abierto*. Disponible en: <http://parlamericas.org/uploads/documents/Pamphlet-ES.pdf>

40 OpeningParliament.org. *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. Traducción al español. Disponible en: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish>

los 34 cuerpos legislativos del país hayan asumido compromisos concretos para avanzar en esta materia⁴¹.

La LFTAIPG de 2002 obligaba al Congreso y al resto de los entes públicos a actuar con el sentido democrático y abierto que los ciudadanos esperan, a fin de propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas para contribuir a la consolidación de la democracia y al combate de la corrupción, aunque no solo en términos normativos, sino también como política pública, como cultura política, como derecho humano y como parte de la calidad de la democracia y la rendición de cuentas, según Schmitter⁴².

Poco después, según el Quinto Transitorio de la LGTAIP, el Congreso de la Unión, las 31 legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) tienen la obligación de armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en la propia ley, y con ello avanzar en la consolidación de un Parlamento Abierto, por lo que el 25 de octubre de 2016 la Mesa Directiva del Senado de la República aprobó el acuerdo por el que se integra un nuevo Comité de Transparencia del Senado de la República, al que se le encomienda el cumplimiento de las atribuciones que prevén las leyes en la materia, en sustitución de la COGATI.

Por su parte, la Cámara de Diputados crea su propio Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana (CPAPC), según el Boletín n.º 1247 de fecha 12 de marzo de 2019⁴³. El Pleno acordó crear este órgano auxiliar en actividades de la Cámara para atender y canalizar peticiones de la ciudadanía, mantener el diálogo con personas y organizaciones, y ampliar la accesibilidad al público de procedimientos parlamentarios y la participación ciudadana.

Las funciones de este CPAPC son las de fortalecer la accesibilidad a la información parlamentaria, en adición a las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas; definir facultades y medios para hacer efectivo el derecho de las personas a participar en los procesos legislativos y realizar propuestas, con las excepciones que señale la ley (como los impuestos). También podrá establecer criterios e instrumentos para la celebración de reuniones deliberativas entre las comisiones ordinarias y los actores privados, sociales, organizaciones y cualquier persona interesada en aportar al debate parlamentario sus conocimientos y experiencia. Por último, atender las peticiones de orientación informativa y peticiones en general que formulen

41 COGATI. *Semana de Transparencia y Parlamento Abierto*. Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República. Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/STYPA/memoria.htm>

42 SCHMITTER, PH. *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability*. Instituto Universitario Europeo, septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Accountability>

43 Cámara de Diputados. Boletín n.º 1247, 2019. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/12/1247-Camara-de-Diputados-crea-su-Comite-de-Parlamento-Abierto-y-Participacion-Ciudadana>

los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, y las acciones que fortalezcan el parlamento abierto y la participación ciudadana.

En este proceso ha sido importante la valoración y seguimiento de la meta establecida por la COGATI para que las 34 legislaturas asuman compromisos concretos, por lo que, a través de la valoración de los principios del Parlamento Abierto y sus 95 variables, las OSC nacionales⁴⁴ realizarían diagnósticos en México. Tales diagnósticos se llevaron a cabo en 2015⁴⁵ y 2017⁴⁶, respectivamente. En 2015 los resultados fueron del 37% de cumplimiento general y en 2017 se registró un incremento de 10 puntos porcentuales al alcanzar el 47%. En los resultados destacó la información presupuestal y administrativa, que presentó una baja de un año a otro al pasar del 23.5% al 17%, lo cual se debió a que los comités y las comisiones no cumplieron con la información respecto de su presupuesto aprobado y ejercido conforme a las disposiciones legales, por lo que aparecen en cero; pero además se reduce la información sobre las contrataciones y la relacionada con el presupuesto ejercido (pasó del 64.7 a 44.12%). El otro dato que destaca desde el primer diagnóstico es el muy reducido cumplimiento de datos abiertos (y no propietarios) y software, que pasó del 0.3% al 5%; es decir que la utilización de las TIC para dar a conocer la información pública de su competencia fue prácticamente nula.

Por otra parte, a más de diez años, el derecho a la información es el principio que mejor se ha cumplido (pasó del 84% al 96%) y los congresos legislan más para el Gobierno Abierto (el dato pasó del 2.9% al 62%), esto por la madurez, reconocimiento y necesidad de la homologación; por lo que la información parlamentaria también presentó un pequeño ascenso, del 57.8% a 59%; el principio de conflicto de intereses observó un grado bajo en 2015 (16%), mejorando en 2017 (21%); la promoción de la participación ciudadana y la rendición de cuentas es limitada, aunque ascendió del 39.7% al 51%.

La resistencia de los congresos de todas las fracciones políticas a abrirse realmente al escrutinio público no dejó de manifestarse. En la iniciativa “Plataforma candidato transparente”, impulsada por primera vez, en un esquema también de “contraloría social”, las OSC convocaron a que los candidatos a ocupar diputaciones federales para la XLIII Legislatura (entre otros cargos)

44 Las doce organizaciones son: Arena Ciudadana, Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (Gesoc), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Impacto Legislativo, OPI, SocialTIC, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa.

45 Alianza para el Parlamento Abierto. *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Instituto Mexicano para la Competitividad y Grupo de Organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto, 2015. Disponible en: <https://imco.org.mx/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/>

46 Alianza para el Parlamento Abierto. *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Instituto Mexicano para la Competitividad y Grupo de Organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto, 2017. Disponible en: <https://imco.org.mx/diagnostico-parlamento-abierto-mexico-segunda-edicion>

publicaran tres de sus declaraciones: la patrimonial, la de conflicto de intereses, así como la de impuestos, y de los 500 candidatos solo el 10% lo hizo (52)⁴⁷.

Estas acciones contribuyeron a que, en 2016, en el artículo 26 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se determinara lo siguiente:

Artículo 26. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la Plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ello implica que toda persona que ocupe un cargo público estará obligada a presentar lo que comúnmente se reconoció como “3 de 3”, esto es, la declaración de situación patrimonial, la declaración de intereses y la constancia de la presentación de la declaración fiscal. De esta forma, la presión política que las organizaciones civiles desarrollaron se asemeja a la sociedad abierta de la filosofía popperiana para hacer funcionar el Estado de derecho en materia de transparencia y acceso a la información. Con ello, también se ha buscado construir un Congreso ciudadano que lleve a consolidar la democracia y combatir la corrupción. Sin embargo, estas organizaciones civiles no representan a la mayoría de los mexicanos y el gobierno vigente no las acepta como aliadas.

No obstante, habrá que insistir en que es la sociedad organizada la que deberá continuar presionando y exigiendo la apertura y la rendición de cuentas que mitigue los actos de corrupción. Evidenciarlos es solo una de las estrategias, la aplicación de las sanciones correspondientes depende del fortalecimiento de las instituciones jurisdiccionales, las que deberán también hacer su trabajo con una orientación de apertura y de calidad. Cuanto mayores mecanismos de información, comunicación y retroalimentación existan, más elementos se tendrán para legitimar o no a los legisladores y a los congresos en general.

Actualmente, en el Congreso se ha creado un espacio en su canal de televisión oficial, denominado “Parlamento Abierto”, transmitido también vía YouTube, en el cual se reportan las actuaciones más relevantes de las dos cámaras. Así mismo, cuando existe un tema de interés general que lo amerite, se reclama por parte de congresistas que este se abra a la ciudadanía (en formato de Parlamento Abierto) para su discusión, y se organizan foros de consulta en los que participan diversas voces y posturas, que no dejan de ser restringidas al acotarse a “expertos”, invitados por los propios partidos políticos conforme a sus intereses.

47 Instituto Mexicano para la Competitividad. *Plataforma candidato transparente*. Disponible en: <https://imco.org.mx/plataforma-candidato-transparente/>

En suma, después de casi una década, los medios de comunicación tecnológicos como el canal de televisión, las páginas web y los mecanismos de votación con los que cuenta principalmente el Congreso de la Unión en sus dos cámaras, han contribuido a la transparencia de su información y de sus actividades, aunque todavía hace falta la rendición de cuentas clara sobre el ejercicio de los recursos públicos de estas instituciones.

2.3. Justicia Abierta

La Justicia Abierta responde a la necesidad de acortar brechas entre gobierno y sociedad, ya que fomenta la participación ciudadana y la transparencia, además de que representa un nuevo pacto público basado en la confianza y la colaboración para que los procesos deliberativos sean más informados, abiertos e inclusivos⁴⁸. El poder judicial, en cuanto instancia que debe velar por el cumplimiento y aplicación de la Constitución y las leyes, así como garantizar los derechos de los ciudadanos, como el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, debe mantener esa confianza de la sociedad, implementando mejores mecanismos de apertura, basados en los principios de justicia abierta, similares al de Gobierno Abierto, para contribuir en la lucha contra la corrupción.

En relación con el derecho humano constitucional de acceso a la información y la transparencia, el artículo 194 LGTAIP instituye un comité especializado, integrado por tres ministros de la Corte para resolver controversias derivadas del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, relacionados con asuntos jurisdiccionales. Este comité tendrá las atribuciones de los organismos garantes. Además, se crean un comité de transparencia y módulos de atención de solicitudes de información.

En cuanto a la participación ciudadana y la rendición de cuentas, ambas acciones son necesarias para respaldar y generar confianza mediante el seguimiento de la labor de los tribunales, los cuales deben dejar de ser edificios cerrados y oscuros en la procuración de justicia, y con ello contribuir a fortalecer la legitimidad del ejercicio de los jueces. Las herramientas tecnológicas, incluyendo las redes sociales, facilitan la comunicación entre los tribunales y la ciudadanía al enviar y recibir, respectivamente, mensajes de forma más oportuna que por los medios ordinarios, ello a través de estrados electrónicos que emiten notificaciones. Los tribunales difunden, también por medios electrónicos, información relevante de asuntos resueltos e indicadores relativos a las sentencias sobre constitucionalidad de la Ley de Amparo, resolutivos y actas. Asimismo, difunden su trabajo y sus criterios

48 Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Editorial*. En *Revista Compromiso*. Año 15, n.º 191, 2017, 1. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta_compromiso/documento/20176/Compromiso%20191%20mayo%202017_0.pdf

jurisprudenciales, así como algunas etapas previas a la toma de decisiones. “En cumplimiento de la Ley General se ha desarrollado e implementado un sitio electrónico específico con las obligaciones en materia de transparencia, que consta de más de 45 páginas electrónicas alojadas en la sección de Transparencia del Portal de Internet del Alto Tribunal”⁴⁹.

No obstante, la justicia mexicana ha sido muy cuestionada en el contexto internacional y nacional: según el Latinobarómetro 2018, el poder judicial tiene entre la ciudadanía un 24% de confianza, mientras que la Iglesia tiene el mayor porcentaje, con el 63%, y los partidos políticos el menor con 13, en México es del 23%⁵⁰.

En cuanto a las mediciones nacionales sobre la confianza en las instituciones de justicia, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) reporta los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), de la cual se toman los datos de 2017^[51] y 2019^[52]. La encuesta recaba información respecto de la percepción de confianza que la sociedad tiene sobre distintas instituciones y actores. Aquí, los jueces y magistrados registran en 2017 el 31.7%, con un ligero incremento al 35.1% en 2019; en contraste, las familias registran un mayor nivel de confianza, con el 87.3% y el 86.8% en esos dos años, respectivamente, y con un peor nivel se observa a los partidos políticos, con un 17.8% y un 24.6%, respectivamente. Entre los datos de las principales instituciones del país, y aun cuando en todos los casos estas mejoran de 2017 a 2019, es el gobierno federal el que despegaba de forma considerable, al duplicarse el dato y pasar del 25.55 al 51.25; la confianza en los jueces y magistrados solo crece en cuatro puntos, del 31.755 al 35.155. Cabe preguntarse aquí: ¿es más abierto el gobierno en relación con el parlamento y la justicia en el ámbito federal? ¿O estos datos se deben a las políticas de apertura de cada poder de la Unión?

Elena⁵³ señala que históricamente el poder judicial ha sido una de las instituciones públicas menos sometidas al escrutinio público, ya que se ha identificado como un ente estrictamente conservador y jerárquico, sin una estructura clara para la rendición de cuentas. Desde los años ochenta, cuando

49 SALMERÓN, I. *La Justicia Abierta fortalece la democracia*. En *Revista Compromiso*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Año 15, n.º 191, 2017, 9-12. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta_compromiso/documento/20176/Compromiso%20191%20mayo%202017_0.pdf

50 Latinobarómetro. *Informe*. Banco de Datos en Línea Latinobarómetro, 2018. Disponible en: [file:///C:/Users/Dell/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Dell/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO%20(1).pdf)

51 INEGI. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2018. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

52 Estadística, 2019 <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

53 ELENA, S. *Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los poderes judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú*. 2015. Disponible en: <https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/09/4.-Justicia-abierta-Elena.pdf>

varios países latinoamericanos realizaron procesos electorales de transición a la democracia, la justicia fue la que menos atención recibió por parte de los estudiosos de ese tipo de transiciones⁵⁴, lo cual se debió principalmente a que la mayoría de estos países no contaba con poderes judiciales capaces de limitar la autoridad del Poder Ejecutivo.

Más tarde, durante los años noventa, para revertir la histórica debilidad y subordinación, diversos países emprendieron reformas significativas para mejorar la independencia de sus poderes judiciales⁵⁵. México lo hizo con la reforma de 1994⁵⁶, en la que se reducen de 26 a 11 los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y se crea el Consejo de la Judicatura (CJ), con la responsabilidad de administrar al poder judicial, entre otros cambios significativos⁵⁷.

En 1999⁵⁸ se publica otra reforma, que algunos consideran una “contrarreforma”, con la cual se hacen ajustes o se consolida la de 1994⁵⁹, afectando también el papel del CJ. Esta reforma desafortunadamente contó con distintas posturas políticas contradictorias para generar confianza, por lo que la justicia sigue siendo cuestionada en cuanto a su capacidad para fallar sobre delitos de diverso tipo, y en especial sobre los más preocupantes durante los años dos mil: narcotráfico, asesinato de periodistas, feminicidios, muerte violenta de niños y jóvenes.

Otra encuesta del INEGI que contiene información sobre percepción de confianza en el poder judicial es la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, cuyas últimas mediciones son de 2018 y 2019, en la que la percepción de confianza de la sociedad en los jueces en el parámetro de “mucho y algo” de confianza no cambia de un año a otro y es del 55.1%; mientras que la Marina, con la mejor percepción, pasa del 88.2% al 90%; en el peor lugar se encuentra la Policía de Tránsito, que pasa

54 CARBONELL, M. *Poder Judicial y Transición a la Democracia. Reforma 1999*. En *Boletín Mexicano del Derecho Comparado*, III-UNAM. N.º 97, 2000, 329-350. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3625/4392>

55 INCLÁN, S. e INCLÁN, M. *Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado*. En *Perfiles Latinoamericanos*. 12, n.º 26, 2005. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532005000200002

56 Diario Oficial de la Federación. *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la CPEUM*. 31 de diciembre de 1994. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94.pdf

57 CARPIZO, J. *Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*. En *Cuestiones Constitucionales*, UNAM. N.º 002, 2000, 209-220. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5587/7259>

58 Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 11 de junio de 1999. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_140_11jun99.pdf

59 SALAZAR, P. *Poder Judicial, ¿hacia atrás o hacia adelante?* En *Nexos*. N.º 259, 1999. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=9316>

del 42% al 45.6%. Por otro lado, en tanto la percepción sobre la corrupción de los jueces se incrementa al pasar del 67.5% en 2018 al 68.4% en 2019, en el resto de las instituciones de seguridad pública como la policía ministerial o judicial, la policía estatal y la municipal, baja⁶⁰.

Todo ello representa un reto para hablar de una estricta Justicia Abierta y de combate a la corrupción en México, pues se deberá ampliar y aplicar más estrictamente los principios de la transparencia, la participación y la colaboración en todas las ramas y ámbitos del derecho en general, teniendo como soporte las TIC. El reto de este poder de la Unión es, además, resguardar los datos personales y garantizar el derecho al “debido proceso legal”, condición para un efectivo acceso material a la justicia⁶¹. Esto es, debe haber un límite para la divulgación de información clasificada como reservada según la fracción XI del artículo 113 LGTAIP que establece que podrá clasificarse la información cuya publicación “XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado”⁶².

Finalmente, la Justicia Abierta deberá garantizar el Estado de derecho, la no impunidad y la igualdad en su ejercicio para garantizar los derechos humanos en general e incrementar la confianza de la sociedad en sus instituciones jurisdiccionales.

3. LA DIGITALIZACIÓN COMO COMPONENTE DEL ESTADO ABIERTO

Esta sección busca responder la pregunta: ¿qué papel han jugado las TIC en este proceso? Para ello, se explica la importancia de la digitalización y del uso de la tecnología como parte del Gobierno Electrónico, que ha venido ampliando su espectro para el acceso a la información y la transparencia como mecanismos anticorrupción y para la construcción de un Estado Abierto.

Como se ha indicado, en la construcción de un Estado Abierto las TIC son el cuarto elemento fundamental que permite facilitar los procesos políticos, administrativos y sociales. Se trata de recursos, herramientas y programas, como equipos de cómputo, dispositivos de impresión y software, que se

60 INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. 24 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

61 CARMONA TINOCO, J. U. *Los estándares del acceso a la justicia y del debido proceso en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. En *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, DESC, libertad personal y libertad de expresión*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, 9-90. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5805/3.pdf>

62 LGTAIP. Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

utilizan para almacenar, procesar, convertir, proteger, transferir, compartir y recuperar información, datos, voz, imágenes y video⁶³.

Según Cabero, las características de las TIC son: la inmaterialidad, la interactividad e interconexión, la instantaneidad, los elevados parámetros de calidad de imagen y sonido, la digitalización, la mayor influencia sobre los procesos que sobre los productos, así como la penetración en los sectores social, cultural, económico, educativo e industrial. Además de la innovación y la tendencia hacia automatización y la diversidad⁶⁴.

Por lo anterior, las TIC son herramientas con características determinadas, requeridas para las instituciones del Estado Abierto a fin de fortalecer y difundir su labor, para lo cual es necesario que los servidores públicos se interesen en su manejo adecuado, con el objeto de generar mejores oportunidades en el desarrollo y en el progreso al interior y en su relación con la sociedad. Se revisa enseguida cómo las tecnologías se fueron incorporando a la vida gubernamental para mejorar procesos administrativos y contrarrestar la corrupción.

3.1. Gobierno Electrónico

El Gobierno Electrónico se refiere a la tecnología que el gobierno emplea para mejorar el acceso y entrega de la información pública que genera, así como a los servicios que presta a los ciudadanos, socios comerciales, empleados y otras agencias y entidades gubernamentales, en particular, la basada en la web o en aplicaciones de internet⁶⁵.

En el poder ejecutivo federal, el uso de las TIC para contrarrestar la corrupción se inició con la catalogación o fases presencial y de interacción del Gobierno Electrónico, durante los años noventa, en instituciones como las denominadas globalizadoras: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)⁶⁶; más tarde se fue evolucionando hacia las fases de transacción y

63 Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo por el que se modifican las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y en la de Seguridad de la Información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias*. 23 de julio de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5532585&fecha=23/07/2018

64 CABERO, J. *Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones*. En ORTEGA CARRILLO, J. A., LORENZO DELGADO, M. y SOLA MARTÍNEZ, T. (coords.), *Enfoques en la organización y dirección de instituciones educativas*. Granada: Grupo Editorial Universitario, 1998, 197-206. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7180348>

65 LAYNE, K. y LEE, J. *Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model*. En *Government Information Quarterly*. 18, 2001, 122-136. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X01000661>

66 LÓPEZ PRESA, J. O. *Corrupción y cambio*. Ciudad de México: SECODAM, 1998.

actualmente en la etapa de transformación del Gobierno Electrónico se ubica el Estado Abierto, cuyas características aquí se han descrito.

En la SHCP han destacado las acciones del Servicio de Administración Tributaria (SAT), creado mediante ley en diciembre de 1995⁶⁷, como un órgano desconcentrado que inició sus actividades el 1 de julio de 1997, desarrollando procesos electrónicos para establecer una comunicación más ágil y rápida con los contribuyentes de todo el país en los servicios prestados, como el registro de nuevos contribuyentes, la firma electrónica, el cobro de créditos fiscales y el pago de contribuciones e impuestos, la presentación de declaraciones mensuales y anuales y la factura electrónica para evitar la evasión y defraudación fiscal, entre otros. Con ese objeto, en su amplia estructura organizacional se creó la Dirección General de Tecnología de la Información, con la función principal de establecer lineamientos generales en materia de informática para integrar e instrumentar un Programa de Desarrollo Informático Global del SAT⁶⁸, cuya aplicación impactaría en todas sus oficinas de la República.

Actualmente podría considerarse que el SAT es una de las instituciones mejor instrumentalizadas en materia de Gobierno Digital en los planos G2C (gobierno a ciudadano), G2B (gobierno a empresas), G2E (gobierno a empleados) e incluso G2G (gobierno a gobierno), con indicadores y estándares de calidad en el autoservicio bien definidos, con creciente número de contribuyentes registrados, y con un avance en los procesos digitales del comercio exterior, entre otros aspectos⁶⁹.

67 *Ley del Servicio de Administración Tributaria*. 15 de diciembre de 1995. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_adm_tribut.pdf

68 Estos procesos fueron acompañados de un Servicio Fiscal de Carrera, cuya finalidad fue la de dotar al SAT de funcionarios fiscales como un cuerpo calificado, profesional y especializado, sujeto a un proceso de capacitación y desarrollo integral (presencial y en línea), con principios de ética profesional y con una orientación de gestión del conocimiento, complementado con un esquema de remuneraciones y prestaciones para el cumplimiento de su objeto. Véase Diario Oficial de la Federación. *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, art. 27. Disponible en: http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4885742&fecha=30/06/1997 En la fracción II del Reglamento se estableció, entre las funciones de esta Dirección, la de “Diseñar y establecer las políticas, normas y programas en materia de tecnología de la información, diseño, desarrollo, distribución, implantación, operación y mantenimiento de sistemas automatizados, capacitación en informática, seguridad e integridad de la información, telecomunicaciones, equipos auxiliares, de prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos que se lleven a cabo en las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y, en su caso, emitir opinión sobre tales actividades, así como apoyar la coordinación con las Entidades Federativas, tratándose de ingresos federales coordinados, en los términos de los convenios y acuerdos respectivos, en materia de informática y de transferencia de información”.

69 Pese a toda la información positiva sobre el SAT, México es de los países con un menor recaudo tributario, equivalente al 16% del PIB, en comparación con otros de América Latina y el Caribe, y de la OCDE: estos últimos oscilan entre el 30% y el 34%. Véase OCDE. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020. México*. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>

El SAT es una de las instituciones que presentan un presupuesto incremental durante los años dos mil, hasta alcanzar más de 13 mil millones de pesos en el año 2018 –si bien con una reducción del 15.6% durante 2019⁷⁰–, pero desafortunadamente es la institución en que se han presentado actos de corrupción importantes para la recaudación de ingresos, al permitir la condonación de impuestos por 400.902 millones de pesos (a valor actual) a 153.530 contribuyentes⁷¹ en los últimos dieciocho años. Con el fin de evitar estos actos, en 2019 el presidente de la República emitió un decreto⁷² eliminando las condonaciones de impuestos a grandes contribuyentes a partir de 2020, lo que ha propiciado controversias con el sector empresarial. Más desafortunada ha sido la alta corrupción de las empresas que emiten comprobantes o facturan sin contar con la capacidad y recursos para ello⁷³ y que ha sido una vía para distintos ilícitos, por lo que el SAT ahora hace pública esta información a través de su portal de internet para evidenciar a los infractores.

Por su parte, la Secodam –ahora Secretaría de la Función Pública, SFP–, junto con los órganos internos de control de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, nació en 1983 como institución anticorrupción y desarrolló durante los años noventa una serie de sistemas automatizados con fines preventivos y de interacción, como el Compranet⁷⁴, para establecer con

70 SHCP-SAT. *Evolución de la actividad recaudatoria 2018 y Programas y presupuesto 2019*. Disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/focalizada/Evolucion_actividad_recaudatori%202018_Programas_presupuesto_2019.pdf

71 RÍOS FARJAT, M. *Firma Presidente de México decreto que elimina condonaciones de impuestos a grandes contribuyentes*. 20 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sat/prensa/firma-presidente-de-mexico-decreto-que-elimina-condonaciones-de-impuestos-a-grandes-contribuyentes-025-2019>

72 LÓPEZ OBRADOR, A. M. *Decreto por el que se dejan sin efectos los Decretos y diversas disposiciones de carácter general emitidos en términos del artículo 39, fracción I del Código Fiscal de la Federación, por virtud de los cuales se condonaron deudas fiscales*. 20 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560762&fecha=20/05/2019&print=true.

73 Artículo 69-B, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación: “Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes”. Disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=ListCompleta69B.html

74 Compranet es el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios (obras públicas y servicios relacionados con las mismas en la ley respectiva), integrado, entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspon-

mayor transparencia la relación gobierno-proveedores en las compras gubernamentales y las obras públicas, y actualmente se ha convertido en un sistema muy robusto que permite conocer cuánto gasta el gobierno federal, qué tipos de procedimientos se llevan a cabo y la información sobre los proveedores que participan. Cuenta con nueve módulos⁷⁵; además, existe la posibilidad de enviar documentos de inconformidad, en su caso, por medio de la firma electrónica⁷⁶. La responsabilidad normativa y operativa de las contrataciones gubernamentales se distribuye principalmente entre la SHCP y la SFP.

En este caso, una de los principales señalamientos que se ha hecho a la práctica actual en materia de compras gubernamentales es que se ha incrementado el mecanismo de “adjudicación directa” por encima de las “licitaciones públicas”, si bien en un comunicado la SHCP ha indicado:

El gobierno de México tiene un firme compromiso con la transparencia y el combate a la corrupción en todos los niveles. En particular se ha definido como objetivo prioritario de esta administración el mejorar y modernizar los procesos de adquisición de bienes y servicios. Para lograrlo, las compras de gobierno se harán preferentemente de manera consolidada, mediante convocatoria, con observación ciudadana y de la oficina de transparencia de la ONU. Sin embargo, existen temas prioritarios que exigen respuesta inmediata para no comprometer el bienestar de las y los ciudadanos. Tal es el caso de la compra de medicinas que representa un legado de corrupción, opacidad y malos manejos⁷⁷.

La compra no específicamente de medicinas, pero sí de equipamiento médico y otros, se incrementó un año después con el surgimiento a nivel mundial de la pandemia generada por el SARS CoV2 causante de la enfermedad del COVID-19, cuando se hizo necesario acudir a las adquisiciones directas a nivel internacional⁷⁸. Esto ha sido motivo de discusión y controversia en términos políticos para señalar eventuales irregularidades.

dientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación. Véase: <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>

75 Los módulos de Compranet son: 1) Tienda digital del Gobierno Federal, 2) Programas anuales, 3) Capacitación en línea, 4) Compranet inteligencia de mercado, 5) Registro único de proveedores y contratistas, 6) Historia de cumplimiento, 7) Incidencias, 8) Testigos sociales y 9) Proveedores y contratistas sancionados.

76 A través de la propia plataforma de Compranet se envía el documento de inconformidad al correo electrónico: cnet_inconformidades@hacienda.gob.mx

77 SHCP. Comunicado n.º 019. *La SHCP anuncia medidas para garantizar el abasto de medicinas y material de curación*. 13 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-019-la-shcp-anuncia-medidas-para-garantizar-el-abasto-de-medicinas-y-material-de-curacion?idiom=es>

78 Cámara de Diputados. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. Última reforma: 11 de agosto de 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_110820.pdf

Por otro lado, desde fines de los años noventa se creó también el sistema DECLARANET, para que los servidores públicos informaran sobre su patrimonio mediante archivos electrónicos. Hoy, como parte de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, existe un nuevo formato en el que se requiere la información precisa para prevenir y detectar probables actos de corrupción y conflictos de interés. En las reformas de 2019 a esta ley se le incorporaron como faltas administrativas graves y como cohecho el que un servidor público se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, esto debido a que “nadie puede recibir un sueldo mayor al que recibe el presidente de la República”⁷⁹.

La SFP también creó, en 2002, TRAMITANET⁸⁰, sistema destinado a agilizar diversos trámites y servicios y reducir el contacto usuario-servidor público que propiciaba las “dádivas” o “recompensas” y con ello el cohecho. Los trámites electrónicos se entienden como cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales realicen por medios electrónicos ante una dependencia u organismo, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, para que se emita una resolución o cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar. Para ello, la firma autógrafa se convierte en firma electrónica⁸¹. Ahora este sistema aloja información sobre trámites del gobierno federal y de las entidades federativas de todas las dependencias y entidades.

Por último y de forma paralela a estas acciones, en 2013 fue implementada la Estrategia Digital Nacional, con el propósito de insertar al país en la Sociedad de la Información y el Conocimiento, siendo de destacar que la digitalización impacta en el contexto económico (innovación y productividad), social (inclusión social, acceso a los servicios básicos) y político (desarrollo político, Estado de derecho y participación, eficiencia de la administración pública, datos abiertos y la transparencia). Se pone atención aquí en lo político, así como en el primer objetivo de esta Estrategia, que es la “transformación gubernamental”, y en su primer objetivo secundario, relacionado con “generar y coordinar acciones orientadas hacia el logro de un Gobierno Abierto”.

79 Según la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de noviembre de 2018 y con última reforma de 12 de abril de 2019, la cual fue objeto de una declaratoria de invalidez de artículos mediante sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP_190719.pdf

80 Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales. Véase: <https://www.gob.mx/tramites>

81 Firma electrónica es el medio de identificación electrónica a que se refiere el artículo 69-C de la Ley de Procedimiento Administrativo, que consiste en el conjunto de datos electrónicos que, asociados con un documento, son utilizados para reconocer a su autor, y que expresan el consentimiento de este para obligarse a las manifestaciones que en él se contienen.

Además de sus habilitadores, conectividad, inclusión y habilidades digitales, interoperabilidad, marco jurídico y los datos abiertos⁸².

Para concretar esta estrategia se publicó en el DOF, en 2014, un acuerdo⁸³ que indica que los titulares de las unidades administrativas o áreas responsables de la TIC en las instituciones serían los responsables de, entre otros aspectos, elaborar la planeación estratégica sobre los sistemas tecnológicos, con el fin de llegar en 2018 a alcanzar en el índice de digitalización el promedio de los países de la OCDE. Este acuerdo se reformó en 2016 y 2018.

Ahora bien, no se alcanzó en 2018 el promedio de la OCDE⁸⁴ propuesto, y durante el sexenio 2018-2024 la estrategia digital se modificó, ya que, según el diagnóstico realizado por las nuevas autoridades, se presentaron diversos actos de corrupción en la compra de TIC, por lo que se estimó que la estrategia debía consistir en “reutilizar sistemas de cómputo o infraestructura; consolidar compras en colaboración con la Oficialía Mayor de la SHCP y verificar la viabilidad económica y técnica de proyectos tecnológicos. Los principales objetivos de esta dependencia “son acercar a las zonas rurales y marginadas a programas sociales y servicios como telefonía e Internet gratuito a través de Centros Integradores de Servicios y las 2 mil 700 sucursales del Banco del Bienestar”, según ha indicado la presidencia de la República en conferencia de prensa⁸⁵. Desafortunadamente, con las medidas de austeridad planteadas recientemente podría considerarse que no existe una estrategia clara sobre TIC que sustituya a la desarrollada anteriormente.

3.2. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DIGITALES DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y ANTICORRUPCIÓN

En el año 2002, con la publicación de la LFTAIPG, algunas de las funciones de transparencia que promovía la Secodam pasaron al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), creado por dicha ley, y se intensificó el desarrollo de sistemas y aplicaciones tecnológicas para que todas

82 Gobierno de la República. *Estrategia Digital Nacional*. Noviembre de 2013. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf

83 Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo que tiene por objeto emitir las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la seguridad de la información, así como establecer el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias*. 8 de mayo de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343881&fecha=08/05/2014 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424367&fecha=04/02/2016

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5532585&fecha=23/07/2018

84 OCDE. *Cómo medir la transformación digital. Hoja de ruta para el futuro*. 23 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/como-medir-la-transformacion-digital-af309cb9-es.htm>

85 Presidencia de la República. *Diagnóstico de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional*. 31 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=L7UHviijdyE>

las instituciones del gobierno federal pudiesen cumplir sus obligaciones de transparencia, mediante las páginas web, así como con el derecho de acceso a la información pública.

En relación con esto último, la SFP (antes Secodam) desarrolló el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), cuyo funcionamiento inició el 12 de junio de 2003, y en 2005 quedó bajo la administración del IFAI, para cumplir con sus atribuciones principales: “Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales”⁸⁶. El módulo electrónico de este sistema fue el primero en facilitar el envío de solicitudes de información a la Administración Pública Federal; dar seguimiento a las mismas solicitudes; permitir la consulta de las respuestas; enviar información adicional, y remitir recursos de revisión al IFAI. Con el SISI se logró atender de manera pronta las primeras solicitudes, ya que, de no existir este, habrían tenido que ser todas en papel, lo que habría puesto en serias dificultades a las instituciones del ejecutivo federal a la hora de respetar el derecho a la información en los tiempos fijados legalmente⁸⁷. El sistema no presentó fallas técnicas graves y se mantuvo la integridad, seguridad y consistencia de la información administrada, aunque ya cumplió su vida útil.

En una siguiente etapa, con las reformas a la Ley Federal de Transparencia en 2007, se desarrolló un sistema más robusto y actualizado, denominado INFOMEX Gobierno Federal. En este se incorporó un módulo de impresión de las fichas de pago de acuerdo a las opciones de reproducción y envío de la información elegidas por el solicitante, y su ventaja principal fue que también reunió eventualmente información de otros entes obligados de las entidades federativas, e incluso de municipios, para tratar de homologar los formatos de las solicitudes⁸⁸.

Posteriormente, con la publicación de la LGTAIP, y mediante acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales⁸⁹, se creó la Plataforma

86 El Sistema de Solicitudes de Información (SISI) es el sistema autorizado por el Instituto que contiene los formatos impresos y electrónicos para que las personas presenten sus solicitudes de acceso a través de medios electrónicos, y el sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas por las dependencias y entidades en otros medios como correo, mensajería o físicamente. Véase: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694238&fecha=12/06/2003

87 Véase el artículo 40 LFTAIPG, que establece que “Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto...”.

88 INAI. *Modificaciones a los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares*. 2 de diciembre de 2008. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5071940

89 Diario Oficial de la Federación. *Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción iv del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la*

Nacional de Transparencia⁹⁰, la cual sería administrada por el INAI con el apoyo de los órganos garantes de todas las entidades federativas, quienes promoverían la publicación de la información de datos abiertos y accesibles. La plataforma quedó integrada por cuatro sistemas: I. De solicitudes de acceso a la información; II. De gestión de medios de impugnación; III. De portales de obligaciones de transparencia, y IV. De comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados. La información debe actualizarse por los sujetos obligados de forma mensual o trimestral. Cabe señalar que, en términos de la periodicidad, además de otras reformas a estos Lineamientos (2017)⁹¹, el 31 de marzo de 2020 el periodo de carga de la información por parte de los sujetos obligados se amplió, esto debido a la pandemia del COVID-19⁹².

Cabe precisar que aun cuando en términos tecnológicos se ha avanzado de forma significativa en la transparencia y el acceso a la información, no dejaron de presentarse señalamientos por parte de los solicitantes en cuanto a los contenidos de las respuestas de sus peticiones de información, pero pocos se atreven a interponer un recurso de revisión ante el INAI: entre 2003 y 2009 las solicitudes fueron 489.739 y los recursos de revisión interpuestos fueron 25.193, lo que representa una proporción de 5.1 por ciento de los recursos en relación con las solicitudes⁹³.

Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia. 4 de mayo de 2016. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016

90 Art. 49 LGTAIP: “Los Organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley para los sujetos obligados y Organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios”. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

91 Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo mediante el cual se modifican los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia; así como los criterios y formatos contenidos en los anexos de los propios lineamientos, derivado de la verificación diagnóstica realizada por los organismos garantes de la Federación y de las entidades federativas; asimismo se modifican las Directrices del Pleno del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en materia de Verificación Diagnóstica de las obligaciones de transparencia y atención a la Denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia.* 28 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509648&fecha=28/12/2017

92 Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo mediante el cual se amplía el periodo de la carga de la información de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados de la Federación en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia de la Plataforma Nacional, cuya periodicidad es mensual y trimestral, por causa de fuerza mayor.* 31 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590790&fecha=31/03/2020

93 IFAI. 7.º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. Julio de 2010. Disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_segui/i110810-1.pdf

Finalmente, con una visión aún más amplia, se propone una Plataforma Digital Nacional⁹⁴, la cual se encuentra en construcción⁹⁵ y con la que se busca la interoperabilidad, interconexión, estabilidad, uso y seguridad de la información integrada en la misma; se promueve la homologación de procesos, estandarización de datos y la simplicidad del uso para los usuarios, con una orientación a garantizar los derechos de acceso a la información y la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, para poder cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones del SNA, del Comité Coordinador en particular, y de las instituciones que lo integran.

La administración de esta plataforma será responsabilidad del secretario técnico del SNA, quien elaborará y publicará un catálogo de perfiles, conforme a las facultades, obligaciones y/o atribuciones que le sean aplicables a cada uno de los usuarios. Los sistemas que la conformarán, de acuerdo con el artículo 49 LGSNA, serán: I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; II. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; III. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados; IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización; V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y VI. Sistema de información pública de contrataciones⁹⁶.

En suma, en poco más de dos décadas se avanzó en la lucha anticorrupción, y fue cuando más se insistió tanto en materia normativa, a través de reformas constitucionales y leyes de cuarta generación, como en el uso más intensificado de la tecnología para conformar un Estado Abierto, un Estado transparente que garantice el acceso a la información pública y combata la corrupción de manera expedita. Paradójicamente, fue, también, cuando se presentaron graves actos de corrupción y de impunidad. Como referencia, en su informe anual del 11 de marzo de 2019 al 20 de marzo de 2020, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, creada con el SNA, reportó al Senado de la República 740 de las principales carpetas de investigación iniciadas por dependencia denunciante, entre las que destacan las 350 denuncias de particulares, 109 de la SFP, 33 de la ASF y 32 de la Unidad de Inteligencia Financiera. Los tipos de delitos más significativos son peculado (314), uso ilícito de atribuciones y facultades (139), ejercicio ilícito del servicio público

94 Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la implementación y operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de dicha plataforma*. 23 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541802&fecha=23/10/2018

95 Disponible en: <https://plataformadigitalnacional.org/>

96 Art. 49 *ibid*. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/218/SESNA/Analisis-para-la-Implementacion-y-Operacion-de-la-PDN.pdf>

(129), enriquecimiento ilícito (93), abuso de autoridad (69) y cohecho (49)⁹⁷. El seguimiento de esta información será fundamental para otras investigaciones sobre la evolución de la lucha contra la corrupción.

REFLEXIÓN FINAL

México es un país democrático que sin duda ha realizado esfuerzos en la lucha contra la corrupción y en la búsqueda de convertirse en un Estado Abierto. Por lo menos eso es lo que indica la arquitectura jurídica construida en las últimas décadas a nivel nacional. En este esfuerzo México no ha caminado solo, sino que ha actuado en función de disposiciones de organismos internacionales, o bien se ha sumado a grupos de la región latinoamericana para encontrar procedimientos que se apeguen a las necesidades específicas del país y de la región, y que, a su vez, cumplan con los planteamientos del ámbito global. De ahí su participación en las redes internacionales de Gobierno Abierto o de derechos humanos, en compañía de organizaciones de la sociedad civil y como miembro de la ONU, de la CEPAL o del CLAD, entre otros organismos.

Sin embargo, en estos esfuerzos también se observa parte de nuestra cultura de componendas político-jurídicas que dan como fruto las múltiples reformas legales aprobadas en búsqueda de legitimidad. La reforma anticorrupción corre el riesgo de convertirse en un paquete complicado y abigarrado difícil de aplicarse, con excepción de las obligaciones preventivas muy concretas, como la iniciativa “3 de 3”, consistente en someter al escrutinio público las declaraciones patrimoniales, de conflicto de interés y copia de la declaración fiscal, elementos con los que se puede dar seguimiento puntual a cada servidor público de alto nivel que pretenda enriquecerse a costa del erario.

Por otro lado, hacer transparente, mediante el uso de la tecnología, todos los contratos de compras gubernamentales puede prevenir los actos ilícitos, aunque no será suficiente si las instituciones de control y aplicación de sanciones ya existentes, o las recién creadas, como la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, no cuentan con la independencia y la capacidad efectiva para investigar y sancionar conforme a las leyes cuando sea el caso; esto es, se requiere de ministerios y jueces especializados y profesionalizados en la materia. Para ello, la participación ciudadana también es fundamental, por lo que los especialistas de la sociedad civil deberán actuar sin interés político o de tipo personal.

Cuidar la calidad del cumplimiento de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales de todos los sujetos obligados, por parte de los órganos garantes, será indispensable para la construcción de un Estado Abierto en México, que contribuya a

97 Senado de la República. *Informe de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción*. 11 de marzo de 2020. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gacea/64/2/2020-03-12-1/assets/documentos/Oficio_FECC.pdf

resolver distintas problemáticas a las que se enfrenta el país, como la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, y actualmente un problema muy grave que pone a prueba la capacidad de los recursos financieros-presupuestales, tecnológicos, humanos y científicos, así como los servicios de salud, que se han visto afectados por la corrupción, esto es, la pandemia del SARS CoV2, causante de la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19). Al cierre de este documento se tenían más de 700 mil casos de contagio confirmados y había habido más de 73 mil defunciones.

REFERENCIAS

- CABERO, J. *Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones*. En ORTEGA CARRILLO, J. A., LORENZO DELGADO, M. y SOLA MARTÍNEZ, T. (coords.), *Enfoques en la organización y dirección de instituciones educativas*. Granada: Grupo Editorial Universitario, 1998, 197-206. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7180348>
- CARBONELL, M. *Poder Judicial y transición a la democracia. Reforma 1999*. En *Boletín Mexicano del Derecho Comparado*, IJ-UNAM. N.º 97, 2000, 329-350. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3625/4392>
- CARMONA TINOCO, J. U. *Los estándares del acceso a la justicia y del debido proceso en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. En *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, DESC, libertad personal y libertad de expresión*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, 9-90. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5805/3.pdf>
- CARPISO, J. *Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal*. En *Cuestiones Constitucionales*, UNAM. N.º 002, 2000, 209-220. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5587/7259>
- ESQUIVEL, G. *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Ciudad de México: OXFAM, 2015. Disponible en: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf
- FUENMAYOR E., A. *El derecho de los ciudadanos a la información pública*. UNESCO. julio de 2004. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf
- INCLÁN, S. e INCLÁN, M. *Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado*. En *Perfiles Latinoamericanos*. 12, n.º 26, 2005. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532005000200002
- LAYNE, K. y LEE, J. *Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model*. En *Government Information Quarterly*. 18, 2001, 122-136. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X01000661>

- LÓPEZ PRESA, J. O. *Corrupción y cambio*. Ciudad de México: SECODAM, 1998.
- MERINO, M. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Ciudad de México: CIDE, 2013.
- OSZLAK, O. *La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina y el Caribe*. En *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: UNAM, 2017, 209-229. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/14.pdf>
- PARSONS, W. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: Flacso México, 2007.
- SALAZAR, P. *Poder Judicial, ¿hacia atrás o hacia adelante?* En *Nexos*. N.º 259, 1999. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=9316>
- SCHMITTER, PH. *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability*. Instituto Universitario Europeo, septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Accountability>
- SALMERÓN, I. *La Justicia Abierta fortalece la democracia*. En *Revista Compromiso*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Año 15, n.º 191, 2017, 9-12. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta_compromiso/documento/20176/Compromiso%20191%20mayo%202017_0.pdf
- Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2019*. Berlín. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2019>
- Voltairenet.org. *Intervención de Barack Obama ante la 65.ª Asamblea General de las Naciones Unidas*. 23 de septiembre de 2010. Red Voltaire/Nueva York. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article167077.html>
- Whitehouse.gov. *The Open Government Partnership, Government Self-Assessment Report for The United States of America*. 29 de marzo de 2013. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/ogp_selfassessment_march2013.pdf

NORMATIVIDAD Y DOCUMENTOS OFICIALES

- Alianza para el Gobierno Abierto, México. *1.ª Plan de Acción 2011-2012 México*. Ciudad de México: Secretariado Técnico Tripartita: SFP, INAI, OSC, 2014. Disponible en: <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan1/>
- Alianza para el Gobierno Abierto, México. *2.ª Plan de Acción 2013-2015 México*. Ciudad de México: Secretariado Técnico Tripartita: SFP, INAI, OSC, 2014. Disponible en: <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan2/>
- Alianza para el Gobierno Abierto, México. *3.ª Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto 2016-2018*. Ciudad de México: Secretariado Técnico Tripartita: SFP, INAI, OSC, 2016. Disponible en <http://aga-gobierno-gobierno.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan3/>

- Alianza para el Gobierno Abierto, México. *4.º Plan de Acción 2019-2021 de México*. Ciudad de México: Función Pública, INAI, Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México, 2019. Disponible en: <http://aga-gobierno-abierto.k8s.funcionpublica.gob.mx/plan4/>
- Alianza para el Parlamento Abierto. *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Instituto Mexicano para la Competitividad y Grupo de Organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto, 2015. Disponible en: <https://imco.org.mx/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/>
- Alianza para el Parlamento Abierto. *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Instituto Mexicano para la Competitividad y Grupo de Organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto, 2017. Disponible en: <https://imco.org.mx/diagnostico-parlamento-abierto-mexico-segunda-edicion>
- Cámara de Diputados. Boletín n.º 1247, 2019. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/12/1247-Camara-de-Diputados-crea-su-Comite-de-Parlamento-Abierto-y-Participacion-Ciudadana>
- Cámara de Diputados. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Última reforma: 11 de agosto de 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_110820.pdf
- COGATI. Semana de Transparencia y Parlamento Abierto. Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República. Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/STYPA/memoria.htm>
- Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Política Nacional Anticorrupción*. 29 de enero de 2020, 14-15. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Declaraciones y Consensos*. Disponible en: <https://clad.org/declaraciones-y-consensos/>
- CONEVAL. *Medición de la pobreza 2018 en México*. Ciudad de México: Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018. Disponible en: www.coneval.org.mx
- Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Última reforma: 13 de agosto de 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf
- Diario Oficial de la Federación. *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*. 18 de julio de 2016. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016
- Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la implementación y operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de dicha plataforma*. 23 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541802&fecha=23/10/2018

- Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo mediante el cual se amplía el periodo de la carga de la información de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados de la Federación en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia de la Plataforma Nacional, cuya periodicidad es mensual y trimestral, por causa de fuerza mayor*. 31 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590790&fecha=31/03/2020
- Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo por el que se modifican las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y en la de Seguridad de la Información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias*. 23 de julio de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5532585&fecha=23/07/2018
- Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo que tiene por objeto emitir las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la seguridad de la información, así como establecer el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias*. 8 de mayo de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343881&fecha=08/05/2014
- Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reforma 11 de junio de 2013. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf
- Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reforma: 7 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf
- Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reforma: 29 de enero de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf
- Diario Oficial de la Federación. *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la CPEUM*. 31 de diciembre de 1994. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94.pdf
- Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa*. 12 de abril de 2019. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_236_12abr19.pdf
- Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 11 de junio de 1999. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_140_11jun99.pdf
- Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo mediante el cual se modifican los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia; así como los criterios y formatos contenidos*

en los anexos de los propios lineamientos, derivado de la verificación diagnóstica realizada por los organismos garantes de la Federación y de las entidades federativas; asimismo se modifican las Directrices del Pleno del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en materia de Verificación Diagnóstica de las obligaciones de transparencia y atención a la Denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia. 28 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509648&fecha=28/12/2017

Diario Oficial de la Federación. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Diario Oficial de la Federación. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 9 de mayo de 2016. Última reforma: 27 de enero de 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

Diario Oficial de la Federación. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. 11 de junio de 2002. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf

Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. 18 de julio de 2016. Última reforma: 13 de abril de 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf

Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 4 de mayo de 2015. Última reforma 13 de agosto de 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

Diario Oficial de la Federación. *Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia*. 4 de mayo de 2016. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016

Diario Oficial de la Federación. Poder Ejecutivo. *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 mayo de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf

Diario Oficial de la Federación. *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Artículo 27*. 1997. Disponible en: http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4885742&fecha=30/06/1997

Gobierno de la República. *Estrategia Digital Nacional*. Noviembre de 2013. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf

Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Presidencia. Marzo de 2019. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx>

- IFAI. 7.º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. Julio de 2010. Disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_segui/i110810-1.pdf
- INAI. Modificaciones a los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares. 2 de diciembre de 2008. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5071940.
- INAI-CIDE. *Métrica de Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. Reporte de Resultados 2017. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>
- INAI-CIDE. *Métrica del Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Centro de Investigación y Desarrollo Económico, A.C., 2019. Disponible en: <https://rendiciondecuentas.org.mx/metrica-de-gobierno-abierto-2019/>
- INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. 24 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Plataforma candidato transparente*. Disponible en: <https://imco.org.mx/plataforma-candidato-transparente/>
- Ley del Servicio de Administración Tributaria*. 15 de diciembre de 1995. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_adm_tribut.pdf.
- LÓPEZ OBRADOR, A. M. *Decreto por el que se dejan sin efectos los Decretos y diversas disposiciones de carácter general emitidos en términos del artículo 39, fracción I del Código Fiscal de la Federación, por virtud de los cuales se condonaron deudas fiscales*. 20 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560762&fecha=20/05/2019&print=true
- OCDE. *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2020. México*. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>
- OCDE. *Cómo medir la transformación digital. Hoja de ruta para el futuro*. 23 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/como-medir-la-transformacion-digital-af309cb9-es.htm>
- ONU. *16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*. Objetivos del Desarrollo Sostenible. 2017. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf
- ONU. *9 Industria, Innovación e Infraestructura*. Objetivos del Desarrollo Sostenible. 2017. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/9_Spanish_Why_it_Matters.pdf

- OpeningParliament.org. *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. Traducción al español. Disponible en: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish>
- ParlAmericas y Organización de Estados Americanos. *Principios de un Parlamento Abierto*. Disponible en: <http://parlamericas.org/uploads/documents/Pamphlet-ES.pdf>
- Presidencia de la República. *Diagnóstico de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional*. 31 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=L7UHYijjdyE>
- RÍOS FARJAT, M. *Firma Presidente de México decreto que elimina condonaciones de impuestos a grandes contribuyentes*. 20 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sat/prensa/firma-presidente-de-mexico-decreto-que-elimina-condonaciones-de-impuestos-a-grandes-contribuyentes-025-2019>
- Senado de la República. *Informe de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción*. 11 de marzo de 2020. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-03-12-1/assets/documentos/Oficio_FECC.pdf
- SHCP. *Comunicado n.º 019. La SHCP anuncia medidas para garantizar el abasto de medicinas y material de curación*. 13 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-019-la-shcp-anuncia-medidas-para-garantizar-el-abasto-de-medicinas-y-material-de-curacion?idiom=es>
- SHCP-SAT. *Evolución de la actividad recaudatoria 2018 y Programas y presupuesto 2019*. Disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/focalizada/Evolucion_actividad_recaudatori%202018_Programas_presupuesto_2019.pdf
- Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales. Disponible en: <https://www.gob.mx/tramites>
- Sistema Nacional Anticorrupción. *Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas*. Actualización al 7 de septiembre de 2020. Disponible en: https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/Seguimiento_32SLA_18_09_2020.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). *Editorial*. En *Revista Compromiso*. Año 15, n.º 191, mayo de 2017, 1. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta_compromiso/documento/20176/Compromiso%20191%20mayo%202017_0.pdf