



[RE] construyendo la confianza en el poder público

Las declaraciones patrimoniales
y de intereses como instrumentos
de control ciudadano

[Re] construyendo la confianza en el poder público. Las declaraciones patrimoniales como instrumentos de control ciudadano

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Autor: Guillermo Ávila

El capítulo “Análisis del caso en la SCJN: amparo interpuesto para publicar las declaraciones patrimoniales de las y los diputados federales de la LXI Legislatura” es en colaboración con Gabriela Aguirre

Diseño: Marco Partida

2016 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.
Cerrada de Alberto Zamora 21, Col. Villa Coyoacán, C.P. 04000, México, D.F.

ISBN: En trámite

La presente obra se respalda con una licencia de Creative Commons. Alentamos la reproducción de este material por cualquier medio, sin fines comerciales, siempre que se respete el crédito de la organización.



Marzo de 2016

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| <i>Resumen Ejecutivo.....</i> | 5 |
| <i>Introducción.....</i> | 7 |
| <i>El problema a combatir: la corrupción en el ejercicio del poder.....</i> | 11 |
| La corrupción como problema público..... | 11 |
| Enfoque de derechos humanos para las políticas de combate a la corrupción..... | 12 |
| Participación ciudadana para la rendición de cuentas y combate a la corrupción..... | 14 |
| Contraposición de derechos: privacidad vs. Apertura..... | 16 |
| <i>El arreglo institucional y normativo de las declaraciones.....</i> | 19 |
| Explicación general..... | 19 |
| En los otros Poderes de la unión..... | 20 |
| Encuadre restrictivo..... | 23 |
| Ámbito internacional..... | 25 |
| Instrumentos jurídicos internacionales..... | 25 |
| La experiencia concreta de otros países..... | 28 |
| <i>Análisis del caso en la SCJN: amparo interpuesto para publicar las declaraciones patrimoniales de los y las diputados federales de la LXI Legislatura.....</i> | 33 |
| Antecedentes..... | 33 |
| Argumentos principales desarrollados en la demanda de amparo..... | 34 |
| Discusión en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..... | 35 |
| Argumentos desarrollados por cada Ministro..... | 37 |
| ¿Qué nos deja la resolución de la SCJN?..... | 41 |
| <i>Modificar la ley para abrir las declaraciones.....</i> | 43 |
| <i>Conclusiones.....</i> | 47 |
| <i>Bibliografía.....</i> | 49 |
| <i>Anexo.....</i> | 55 |

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento tiene un propósito doble: por un lado, argumentar directamente a favor de la divulgación pública de la información patrimonial y de intereses de las y los servidores públicos. Por el otro, discutir abiertamente los conceptos e ideas alrededor de la pugna entre el derecho de acceso a la información – como herramienta propiciatoria de la participación ciudadana y la rendición de cuentas – y el derecho a la privacidad y la protección de datos personales – condición indispensable para la dignidad y la libertad de las personas.

En junio de 2013, a raíz de la discusión en la SCJN sobre la publicidad de las declaraciones patrimoniales, comenzó a resonar la idea de que había razones suficientes para cuestionar si esta información, considerada privada, debía tener la misma protección en el caso de los servidores públicos. Si bien la decisión de la Corte fue contraria al derecho de acceso a la información, el debate se mantuvo y resurgió con fuerza a partir de los conflictos de interés aparentes del Presidente Enrique Peña Nieto y el Secretario Luis Videgaray.

Las declaraciones patrimoniales y de intereses son instrumentos de transparencia gubernamental, rendición de cuentas y combate a la corrupción porque, a partir de la información que contienen sobre las y los servidores públicos, es posible prevenir y detectar variaciones injustificadas de su patrimonio, así como las situaciones en las que sus intereses particulares pueden estar en conflicto con el ejercicio de sus funciones. A partir de esta información es posible evaluar si el desempeño de las personas encargadas de la administración de los recursos – públicos – y de la toma de decisiones – públicas – se apegan a la ley y al interés público.

Sin embargo, en México su eficacia – normativa, administrativa y política – resulta limitada porque su custodia, registro, control y fiscalización se restringe a instancias del Estado con recursos insuficientes – normativos, administrativos y políticos. Esto implica, además, la imposibilidad de la contraloría ciudadana, pues no hay acceso a esta información que, por relacionarse directamente con el ejercicio de la función pública y el poder, tendría que estar disponible públicamente.

Por ello, en este documento argumentamos a favor de la disponibilidad pública de las declaraciones como una forma de propiciar la participación ciudadana en el combate a la corrupción, con base en la idea de que su contenido debe considerarse información de interés público y que la participación ciudadana es un elemento que, por sí mismo, contribuye con el desarrollo de la democracia sustantiva.

INTRODUCCIÓN

Con frecuencia escuchamos hablar sobre la desconfianza hacia el desempeño de gobierno y sus instituciones: en México: de acuerdo con las encuestas que tratan el tema – la Encuesta Nacional sobre Cultura Política¹, el Latinobarómetro², las que elaboran las empresas privadas del ramo³ – menos de un tercio de las personas confían realmente en el gobierno, los partidos y los representantes. Por ello, la alternancia en el poder, la competencia política o la estabilidad macroeconómica no son razones suficientes para asegurar que la democracia funciona y ofrece condiciones de vida aceptables para los distintos grupos que forman la sociedad mexicana.

El desencanto por la democracia se explica por factores diversos, el desempeño institucional entre ellos.⁴ Las expectativas sobre los gobiernos democráticos incluyen el respeto y garantía de los derechos, el trato equitativo y no discriminatorio a las y los ciudadanos, el cumplimiento del estado de derecho, que satisfagan las necesidades de servicios y expectativas de desarrollo, y que la administración de los bienes públicos sea eficaz y transparente.⁵

La corrupción es un problema que, de acuerdo con la percepción más amplia, se extiende indiscriminadamente entre las instituciones y los funcionarios y que condiciona el cumplimiento de las funciones y obligaciones del Estado.⁶ Pero no es sólo un problema de ejercicio de gobierno: los actos de corrupción pueden afectar directamente la vida de las personas y sus necesidades más sentidas.

Una de las formas para limitarla es la implementación de instrumentos para controlar y vigilar los actos de gobierno y los factores que intervienen en el desempeño de las y los servidores públicos, para reducir el margen a la discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones y, en consecuencia, fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad de quienes ocupan cargos en la función pública.

En este documento proponemos analizar las declaraciones patrimoniales y de intereses como instrumentos de combate a la corrupción, para la transparencia y la rendición de cuentas. Por un lado, permiten conocer el estado financiero de las y los servidores públicos; por el otro, facilitan la

¹ En la “Encuesta nacional de cultura política y prácticas ciudadanas” (ENCUP) 2012, 71% respondió que “existe total corrupción” en el país; un tercio opinó que los legisladores toman en cuenta más sus propios intereses al elaborar las leyes; más de la mitad piensa que los ciudadanos pueden influir poco en las decisiones de gobierno. Las instituciones de gobierno, del presidente hacia abajo, son las menos confiables. El ‘Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México’ dice que ‘el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados excepto en tres casos: el ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%).’

² De acuerdo con el Latinobarómetro de 2011, el nivel de aprobación del gobierno en México fue de 59%. En el de 2013 fue de 46% y, en el de 2015, es de 35%.

³ La encuesta de 2012 de Mitofsky sobre confianza en las instituciones repite los resultados de la ENCUP; en la de GEA-ISA de marzo de 2013, el 51% dice estar insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en México. En noviembre de 2014, según GEA-ISA, la insatisfacción fue de 61%. En septiembre de 2015, Mitofsky publicó que casi todas las instituciones aparecen con su nivel histórico más bajo de confianza.

⁴ David Crow, “The Party’s Over: Citizen Conceptions of Democracy and Political Dissatisfaction in Mexico”, *Comparative Politics*, 43 (1), 2010, pp. 41-61.

⁵ Krastev, *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don’t Trust Our Leaders?*, TED, 2013 [versión electrónica para Kindle].

⁶ El reporte más reciente del Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional ubica a México en el lugar 103, junto a Bolivia, Moldova y Níger. Ver Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index 2014*, disponible en <http://cpi.transparency.org/cpi2014/>.

identificación de los cambios en su situación patrimonial, lo que habilita la prevención y la detección de delitos asociados a la corrupción. Las declaraciones contienen elementos que sirven para analizar las razones y motivaciones de las y los funcionarios al involucrarse en algún asunto particular, de modo tal que posibilita la evaluación de sus decisiones, para saber si concuerdan con el interés público y no con la búsqueda de beneficios privados.

También son relevantes para la rendición de cuentas: son un medio para que los servidores públicos tengan presente sus obligaciones y su responsabilidad en la construcción y el mantenimiento de la transparencia gubernamental, del apego a la norma y a la ética pública.⁷ Hay que tener claro, no obstante, que las declaraciones patrimoniales son un elemento, entre otros, de sistemas amplios de transparencia y combate a la corrupción⁸. Es decir que, por sí mismas, no garantizan la disminución de la corrupción, sino que tienen que integrarse con la trama normativa, institucional, de actores y procedimientos, orientada a incrementar la transparencia y reducir las oportunidades de corrupción.⁹

El primer apartado trata sobre el enfoque, analítico y de incidencia, para tratar el tema. Analizamos la corrupción como un problema de interés público, de dimensiones y efectos variados pero, en particular, en dos vertientes: la percepción sobre el desempeño de los gobiernos, y las afectaciones sobre la vida de las personas y a los derechos humanos. El trabajo que hacemos en Fundar es de ‘investigación aplicada’, es decir que nuestros proyectos de investigación se dirigen a impactar en las estructuras y prácticas institucionales que analizamos: identificamos problemas, buscamos las explicaciones más pertinentes y proponemos soluciones cuya perspectiva favorezca el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos. El análisis sobre la corrupción y las medidas para combatirla se basa, entonces, en la perspectiva de derechos humanos, lo que permite además enfatizar la participación ciudadana como fundamento potencial de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Es importante precisar también que este enfoque incluye la protección de los derechos de los servidores públicos.¹⁰ Por ello, en el segundo apartado cuestionamos el derecho a la privacidad. Consideramos que los derechos de las personas deben protegerse sin importar su actividad profesional pero, en el caso de los funcionarios del Estado debe habilitarse un estándar distinto, debido a su condición de encargados de la administración de los recursos y de la toma de decisiones públicas. La protección de datos personales – un elemento del derecho a la privacidad – es el fundamento principal del marco normativo e institucional de las declaraciones patrimoniales en México. Es por ello que su publicitación depende de la autorización previa de la o el servidor público, lo que implica que, en la práctica y casi sin excepción, esta información no se difunda¹¹.

⁷ Ernesto Villanueva, “Publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos: una reflexión comparativa”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal penal. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Tomo XII Ministerio Público, contencioso administrativo y actividad jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2008, pp. 421-443 [versión electrónica disponible en <http://bit.ly/1ezyFA5>]; Nicolás Gómez, *Declaraciones juradas de funcionarios públicos. Una herramienta para el control y prevención de la corrupción. Tecnología informática y gestión pública*, Oficina Anticorrupción, Buenos Aires, 2007; Stolen Asset Recovery Initiative (STAR), *Public Office, Private Interests. Accountability through Income and Asset Disclosure*, The World Bank, Washington, 2012.

⁸ Ver Vinay Bhargava and Emil Bolongaita, “An Analytical Framework for Improving the Effectiveness of Anticorruption Policies and Programs”, en *Challenging Corruption in Asia. Case Studies and a Framework for Action*, The World Bank, Washington, 2004, pp. 17-76.

⁹ Gómez, *op. cit.*, p. 17; Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010, p. 1.

¹⁰ International Council on Human Rights Policy – Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, ICHRP-EGAP, Monterrey, 2009, p. 75-6

¹¹ Entre las excepciones está la publicación de las declaraciones patrimoniales de los expresidentes Vicente Fox y Felipe Calderón. El presidente Peña Nieto y su gabinete también las publicaron, lo que resultó un ejercicio fallido de transparencia. Más adelante hablaremos a detalle del caso de las y los diputados federales de la LXI Legislatura.

En el apartado tres se estudian las disposiciones legales y los mecanismos administrativos para señalar sobre todo las limitaciones, jurídicas y de gestión. En este ámbito la carencia principal es de recursos: el mandato legal no puede implementarse si las condiciones administrativas son insuficientes, lo que es un argumento adicional para incluir disposiciones que permitan el monitoreo ciudadano.¹² Para servir de contraste incluimos los referentes internacionales sobre la regulación en el tema, tanto convenciones internacionales como ejemplos jurídicos de otros países.

Después, incluimos un análisis de caso: en 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió no otorgar un amparo indirecto que interpuso Fundar, Centro de Análisis e Investigación, con el cual pretendimos obtener, en formato de versión pública, las declaraciones patrimoniales de las y los diputados de la LXI Legislatura (2009 – 2012). La resolución de la Corte se basó en el derecho a la protección de los datos personales para concluir que no había instrumentos legales que obligaran a la publicación de los datos patrimoniales de los servidores públicos.

En la sección final explicamos nuestra propuesta: que el entramado normativo e institucional que derive del Sistema Nacional Anticorrupción¹³ permita que las declaraciones patrimoniales y de intereses sirvan como instrumentos de control ciudadano para el combate a la corrupción, para lo cual es necesario que su contenido esté disponible como información pública. Las democracias actuales deben incluir la participación ciudadana en tanto que sirve, en la práctica, para señalar omisiones, expresar necesidades y compartir inquietudes y conocimientos, lo que impacta positivamente en la legitimidad del ejercicio del poder.

¹² StAR, *op. cit.*, p. 19.

¹³ En 2015, el Congreso mexicano aprobó una reforma constitucional para crear el ‘Sistema Nacional Anticorrupción’, con el cual se pretende coordinar a las instancias encargadas de las distintas fases de rendición de cuentas y combate a la corrupción.

EL PROBLEMA A COMBATIR:

LA CORRUPCIÓN EN EL EJERCICIO DEL PODER

La corrupción como problema público

En sociedades que ya se consideran democráticas – según la definición mínima: en las que hay, al menos, elecciones periódicas y estables entre grupos políticos competitivos – persisten conflictos en el manejo de los recursos públicos, en particular, y en el desempeño de la función pública, en general. Hay países en los que los procesos de transición a la democracia no fueron suficientes para limitar las prácticas patrimonialistas – es decir corruptas – con las que siguen funcionando la administración y el ejercicio de gobierno.¹⁴

La corrupción puede ser vista como un “hecho social total”, es decir como una de las “prácticas sociales que tienen la propiedad de reunir, en sí mismas, a las instituciones principales de una sociedad… la corrupción (cuya etimología significa romper juntos)... [es] a la vez un fenómeno jurídico, económico, religioso, estético, etcétera... se alimenta de las instituciones sociales para extraer provecho particular de normas que supuestamente están hechas por y para el bien público”.¹⁵

Definir la corrupción resulta complicado porque la separación entre lo privado y lo público no es tajante y porque la definición de interés público es debatible.¹⁶ Lo que hay que evitar, en nuestra perspectiva, es que el discurso anticorrupción confunda el interés público con los intereses del mercado o, incluso, con el cumplimiento irrestricto del Estado de derecho.¹⁷ El interés público “supone la definición de aquellos bienes que la colectividad considera valiosos, fundamentales, indispensables”¹⁸ – pero no se trata de una definición absoluta: depende del contexto y debe justificarse cabalmente.

Hablar de la corrupción como “el uso de una función pública para obtener beneficios particulares, generalmente transgrediendo las leyes”¹⁹ o como el “uso indebido de recursos públicos

¹⁴ Stephen Morris, “¿“La política acostumbrada” o “política insólita”? El problema de la corrupción en el México contemporáneo”, en Claudio Lomnitz (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrua, 2000, pp. 221-237; David W. Lovell, “Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States”, en Dieter Haller and Cris Shore (eds.), *Corruption. Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London-Ann Arbor, 2005, pp. 255; Mauricio Dussauge, “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII Políticas Públicas*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 207-252.

¹⁵ Claudio Lomnitz, “#BastaDeGóngoras”, *La Jornada*, 7 de octubre de 2013 [versión electrónica disponible en <http://bit.ly/1bbewIK>. Consulta del 30 de enero de 2014]; Akhil Gupta, “Narrating the State of Corruption”, en Haller and Shore, *op. cit.*

¹⁶ Haller and Shore, “Introduction” en *op. cit.*, p. 5.

¹⁷ Vale la pena aclarar que nos referimos a la concepción de los marcos normativos como construcciones irrefutables. Como veremos en el apartado correspondiente, la conclusión del debate en la SCJN, en junio de 2013 y julio de 2014, sobre la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, fue que la legislación que la rige es constitucional, es decir que no afecta derechos. Nuestra postura es que es, al menos, insuficiente. Puede resultar interesante la lectura de Hetherington, que señala las limitaciones de la ‘perspectiva liberal’ de la transparencia en las nuevas democracias emergentes: “los argumentos anticorrupción parecen ser propensos a [el problema de] abandonar el potencial transformador de las luchas por la justicia social , al equiparar la ética con la ley” (*Guerrilla Auditors. The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*, Duke University Press, USA, 2011, p. 94).

¹⁸ Fernando Escalante Gonzalbo, *El derecho a la privacidad*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008, p. 17.

¹⁹ Claudio Lomnitz, “Introducción”, en *op. cit.*, p. 12.

con fines privados”²⁰ es útil para entender que el concepto refleja la idea que tenemos de cómo debe ser la relación entre lo individual y lo colectivo²¹ y, por tanto, podemos pensar en la corrupción como una desviación – no siempre evidente pero sí identificable – del sentido de la función pública, que ampara prácticas que obstaculizan la “evolución de la democracia”.²²

Es muy común que, entre las consecuencias de la corrupción, pongamos más atención en las afectaciones a la economía, o al estado de derecho²³. No obstante, las prácticas de corrupción – como el soborno, la malversación, el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito – pueden causar otro tipo de afectaciones, como el incumplimiento de las obligaciones de los Estados sobre derechos humanos.²⁴ De igual forma, lo que se dice sobre la corrupción – en cualquier sentido – sirve para identificar lo que la gente piensa que es el Estado, la función del gobierno y de sus representantes, cuál es su legitimidad y cómo se constituyen sus derechos.²⁵

La mera existencia de las declaraciones en el espacio público puede hacer más equitativas las condiciones de poder y de ejercicio de derechos entre quienes tienen un cargo público y las personas en general. La exposición de la situación patrimonial y de intereses resultaría, así, no sólo un instrumento de transparencia y de reconocimiento de que la función pública es una actividad en la que la ética y la confianza son ineludibles.²⁶ En este caso, además, mediante la aplicación de medidas que se refieren específicamente a las responsabilidades de los servidores públicos, se subraya su importancia estructural y funcional – incluso cultural – y no sólo reflejo de la ética individual, como parte de un sistema de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Esta acotación sirve también para entender que la responsabilidad individual de la o el servidor público tiene efectos en la estructura de rendición de cuentas y del combate a la corrupción. Presentar una declaración patrimonial o de intereses no es sólo un requisito administrativo para mantenerse en el cargo: se trata de una obligación que deriva de la responsabilidad que asume un funcionario como administrador de los bienes públicos, cuya finalidad última es garantizar el bienestar de las personas, lo cual es el tema central del enfoque de derechos humanos.²⁷

Enfoque de derechos humanos para las políticas de combate a la corrupción

Asegurar la garantía, el disfrute y el cumplimiento de los derechos humanos reduce las posibilidades de cometer actos de corrupción y contribuye a detectarlos de forma más eficaz porque 1) son más notorios en ámbitos donde las personas tienen posibilidad de acceder a la información pública; 2) la

²⁰ The World Bank, *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank*, The World Bank, 1997, p. 8.

²¹ Lomnitz, *ibid.*, p. 14; Susan Rose-Ackerman, “Economía Política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”, en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI-UNAM-Instituto de Investigaciones Sociológicas, 2009, p. 25.

²² Lovell, *art. cit.*, p. 75.

²³ En la introducción de Haller y Shore (*art. cit.*) se problematiza la utilización parcial de ciertos enfoques para tratar la corrupción. Ver también Vinay Bhargava and Emil Bolongaita, *art. cit.*, p. 17; Gómez, *op. cit.*, p. 11; Rose-Ackerman, *art. cit.*, p. 25; Óscar Ugarteche, “Para desprivatizar lo público”, en Sandoval, *op. cit.*, p. 80.

²⁴ International Council on Human Rights Policy – Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, ICHRP-EGAP, Monterrey, 2009.

²⁵ Gupta, *art. cit.*, pp. 175 y 190.

²⁶ Aquí me apoyo en la idea de Hetherington: “la transparencia no es más que el nombre de una negociación política que forja un acuerdo momentáneo sobre las representaciones [que derivan de la información pública] y que busca facilitar conexiones futuras entre documentos, personas, leyes, historias, trazos, procesos...” (*Op. cit.*, p. 222).

²⁷ Según Lomnitz, la estructura encargada del bienestar público es, preponderantemente, la administración pública (*art. cit.*, p. 21).

participación ciudadana ejerce formas de control sobre el desempeño institucional y de los servidores públicos; 3) los mecanismos de rendición de cuentas son más efectivos.²⁸

Esta perspectiva permite, además, concientizar sobre la afectación de los actos corruptos en las personas o grupos de personas, generalmente cuando se trata de grupos desfavorecidos o marginados política, social y económica: “las normas y principios de derechos humanos pueden contribuir con las estrategias anticorrupción porque los derechos humanos abordan los abusos de poder y la corrupción es, esencialmente, un abuso de poder. Para diseñar políticas anticorrupción efectivas, por lo tanto, es necesario entender cómo se organiza socialmente el poder. La corrupción es una actividad profundamente social, moldeada por noción culturales del poder, el privilegio y el status social.”²⁹

Este enfoque contribuye también a reducir el desequilibrio de poder e influencia, al dar voz a los afectados directos y colocar en el centro de la discusión el reconocimiento y la garantía de sus derechos, en tanto que la igualdad y la no discriminación son principios fundamentales para el cumplimiento de los derechos humanos.³⁰ ‘En escenarios de relaciones sociales desiguales, intereses privados corruptos pueden capturar al Estado y definir a su modo la normatividad y las decisiones en general. La captura permite el control de los procesos políticos y la regulación de las relaciones entre el Estado y el mercado por medio de la distribución de recursos y servicios de forma discriminatoria.... [por ello], la corrupción tiende a mantener y reproducir la explotación y la exclusión social de la gente y a impedir el ejercicio de sus derechos’.³¹

Desde nuestra perspectiva, esa desigualdad de poder se reduce mediante la exigencia y el ejercicio del derecho a la participación política, que permite el monitoreo del desempeño público de los funcionarios gubernamentales.³² Por el contrario, la falta de protección de los derechos asociados con la participación puede tener un impacto sobre los derechos económicos, sociales y culturales porque afecta el diseño y la implementación de políticas sociales y, de esta forma, su disfrute.³³ La “visión sustantiva” de la democracia, como sistema político, implica una serie de condiciones prácticas para garantizar la igualdad – social, política y económica. La participación, cuando se implementa de forma eficaz, produce que los grupos vulnerables, afectados por las decisiones o las políticas en cuyo proceso ahora intervienen, tengan influencia real, lo que reduce el desequilibrio de poder.³⁴

Observar entonces sus efectos concretos en la vida de las personas es útil, finalmente, para superar el discurso, a veces retórico y otras insuficiente, sobre la corrupción como obstáculo para el desarrollo económico o como desviaciones del estado de derecho, lo que opaca el reconocimiento de las injusticias y desigualdades aparejadas con la corrupción.

²⁸ ICHRP-EGAP, *op. cit.*, pp. 4-7; ICHRP – Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *La integración de los Derechos Humanos en la Agenda de Combate a la Corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades*, 2011, p. iii.

²⁹ ICHRP-Fundar, *op. cit.*, p. viii-ix.

³⁰ ICHRP-EGAP, *op. cit.*, pp. 7-8, 36.

³¹ ICHRP-Fundar, *op. cit.*, p. ix.

³² Makinwa dice que la corrupción ocurre mediante un proceso de interacciones, y no solo en un acto o momento determinado, (*art. cit.*, p. 9). Por ello es necesario el monitoreo constante.

³³ ICHRP-EGAP, *op. cit.*, p. 35. Para ejemplos de lo contrario, es decir de la forma en que el ejercicio del DAI sirve para habilitar otros derechos, ver Cécile Lachenal y Ana Joaquina Ruiz, *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*, Fundar-Gedisa, México, 2013, específicamente la parte tres “El derecho de acceso a la información como herramienta para el ejercicio de otros derechos”.

³⁴ Ver ICHRP-Fundar, *op. cit.*, pp. 2-13.

Participación ciudadana para la rendición de cuentas y combate a la corrupción

Medir o evaluar la corrupción son tareas complicadas.³⁵ Los índices y las métricas son ejercicios que nos acercan al problema pero que, por razones de método, no integran por completo algunas de las “dimensiones no medibles”.³⁶ A pesar de esas dificultades, mediante el estudio de las prácticas y actos corruptos sí podemos identificar puntos relevantes para analizar qué se hace y qué puede modificarse para mejorar las políticas de combate a la corrupción. El fortalecimiento de la rendición de cuentas requiere el análisis de la viabilidad y pertinencia de sus instrumentos, mecanismos, instituciones, etc.³⁷

Cualquier sistema político democrático debe contar con mecanismos de rendición de cuentas para quienes ejercen las funciones públicas, desde el presidente hasta el servidor de ventanilla: se trata de reducir el margen disponible para la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública. Con ese fin, se establecen mecanismos diversos que sirvan para vigilar, controlar y evaluar las acciones del Estado, de forma tal que los servidores públicos tengan que explicar y justificar sus actos y aceptar la amenaza de la sanción.³⁸

Un sistema de rendición de cuentas incluye los “esfuerzos orientados a construir condiciones y mecanismos institucionales (reglas, principios, procesos, rutinas) para prevenir, controlar y, en su caso, sancionar el uso indebido de los recursos públicos con fines privados”.³⁹ Una política de rendición de cuentas se entiende como “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen”.⁴⁰

Para Schedler, la rendición de cuentas “implica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: lo obliga a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”.⁴¹ Según López Ayllón y Merino, “abrir la información pública, actuar con transparencia y asignar responsabilidades públicas bien definidas son acciones que se refuerzan mutuamente”.⁴²

La transparencia es un elemento de los sistemas de rendición de cuentas. El control sobre el ejercicio del poder se basa, entonces, en la disponibilidad de la información que sirva, por ejemplo, para exponer inconsistencias entre las conductas en la práctica y lo informado,⁴³ lo que llevaría, en el mejor de los casos, a confirmar la legalidad de las y los servidores públicos o, por el contrario, analizar la discrepancia y definir, si cabe, la sanción.

³⁵ Ver Benjamín G. Hill Mayoral, Óscar Jaimes Bello y Mauricio I. Dussauge Laguna, “Sobre el complejo arte de medir la corrupción: Apuntes teóricos y análisis del caso mexicano”, *Revista de Administración Pública*, XLIII (2008, número especial), pp. 107-131; y Dussauge, *art. cit.*, pp. 213-216.

³⁶ Es por ello que vale la pena hacer una lectura más amplia sobre la corrupción: revisión del pasado, las herencias institucionales, las prácticas informales, los valores político-administrativos (Dussauge, *ibid.*).

³⁷ Bhargava y Bolongaita, *art. cit., passim*.

³⁸ López-Ayllón y Merino, *art. cit.*, pp. 1- 9.

³⁹ Dussauge, *art. cit.*, p. 210.

⁴⁰ López Ayllón y Merino, *art. cit.*, p. 9

⁴¹ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008, p. 13.

⁴² López Ayllón y Merino, *loc. cit.*

⁴³ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer, “Disclosure by politicians”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 14703, 2009, p. 2 [versión electrónica disponible en <http://www.nber.org/papers/w14703>].

En los últimos veinte años hay un tratamiento distinto de la corrupción.⁴⁴ A pesar de que hay condiciones estructurales que reflejan las continuidades de lo que Stephen Morris denomina la “política acostumbrada” de la corrupción – y también existen los riesgos de la “política insólita”, es decir la captura estatal y la violencia –⁴⁵ en los años más recientes hay una serie de iniciativas, que son parte de la tendencia democratizadora del país, para prevenir, corregir y castigar los abusos en el ejercicio del poder.⁴⁶ Morris explica que una de las condiciones para limitar las prácticas corruptas es el contrapeso en el poder, pero no sólo mediante la división en tres ramas sino, de manera amplia, con la sociedad: “un enfoque estructural [de] la corrupción vincula la corrupción política… con una incongruencia fundamental entre el poder el Estado y el poder de la sociedad”.⁴⁷

En lugares donde el poder político – por ejemplo, el de una clase política predominante – domina a las instituciones de conducción y decisión gubernamental – la burocracia, los espacios y momentos de toma de decisiones, la aplicación de las leyes, etc. – éstas no tienen el incentivo de cumplir con su mandato legal o con sus principios básicos de actuación de responsabilidad hacia la sociedad.⁴⁸ Por ello es necesario que los frenos al poder también deriven de la sociedad directamente, y no sólo del equilibrio teórico entre los poderes de gobierno.⁴⁹

El medio más obvio de control ciudadano y rendición de cuentas es el electoral. En principio, las elecciones sirven para ratificar o quitar del cargo a los gobiernos, lo que depende, en parte, de la evaluación que los votantes hacen de su desempeño: un gobierno rinde cuentas cuando la ciudadanía puede distinguir entre si es o no representativo – si actúa o no en su beneficio – y puede sancionarlo.⁵⁰ Esto significa que la ciudadanía señala sus intereses en las elecciones y un gobierno responsable implementa las políticas que le instruyen, de forma que obtenga los resultados que la gente prefiere.

Las elecciones son un mecanismo vertical de rendición de cuentas pero las democracias deben incluir también otras herramientas: el funcionamiento de instrumentos sociales de control no sólo aporta nuevos recursos al repertorio tradicional de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno, sino que también tiene el potencial de compensar muchos de los déficits intrínsecos de esos mecanismos.⁵¹

La participación ciudadana contribuye a mejorar la forma en que los poderes rinden cuentas porque añade una instancia complementaria, además de los organismos formales de control.⁵² La “rendición de cuentas social” incluye “las distintas modalidades de control por parte de la ciudadanía, no sólo en los procesos electorales sino en las distintas etapas y componentes del

⁴⁴ Según Dussauge, “puede afirmarse que el combate a la corrupción sólo comenzó a estructurarse como programa gubernamental a partir de los ochenta” (*loc. cit.*).

⁴⁵ Stephen Morris, *art. cit.*, pp. 222-232.

⁴⁶ Dussauge, *art. cit.*, p. 211; Pardo, *art. cit.*, 2010; Jesús Cantú, Benjamín Fuentes y Mauricio Merino, “La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas”, en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, ASF – CIDE – RRC, México, 2011, pp. 47-65.

⁴⁷ *Art. cit.*, p. 226.

⁴⁸ Morris, *loc. cit.*, y ss.; Dussauge, *art. cit.*, p. 213.

⁴⁹ “...cuando nos referimos al derecho a la información, estamos hablando de la distribución del poder político. Y no podemos esperar que se respete la demanda de compartir el poder político, a menos que los individuos o grupos que están en el poder sientan una intensa y permanente presión de hacerlo.” Alasdair Roberts, “La lucha por los gobiernos abiertos”, en Irma Eréndira Sandoval, *op. cit.*, p. 197).

⁵⁰ Ver Adam Przeworski, Susan Stokes, y Bernard Manin, “Introduction”, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, New York, 1999.

⁵¹ Es la idea de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Accountability social: La otra cara del control” en Peruzzotti y Smulovitz (eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Temas, 2002, pp. 6-7.

⁵² Además de su utilidad práctica, la intervención ciudadana en los asuntos públicos tiene la cualidad de reivindicar el concepto básico de democracia, con fundamento en la concepción republicana de la libertad y el derecho a la participación política. La legitimidad de la ciudadanía para conocer información sobre los servidores públicos tiene como referente inmediato su interés – velado o manifiesto, consistente o esporádico – por la gestión de los asuntos públicos.

ejercicio de gobierno”.⁵³ Los mecanismos de participación ciudadana en el combate a la corrupción son una alternativa para fortalecer externamente las instituciones mediante la presión externa sobre su funcionamiento y evitar la captura o dominio de instituciones condicionadas internamente por las prácticas corruptas.⁵⁴

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, si bien el derecho a informarse, a exigir cuentas o a revisar el desempeño institucional es universal, hay derechos de las personas que pueden afectarse si no se definen límites, ámbitos y momentos para el ejercicio del control social.⁵⁵ El derecho de acceso a la información se contrapone con el del respeto y protección de la vida de las personas y de su esfera íntima. Así lo explica Fernando Escalante Gonzalbo:

“Los sistemas representativos y las formas modernas de la administración pública requieren el trabajo de un cuerpo de profesionales que ocupan los cargos públicos de modo transitorio. Son los responsables de la gestión del Estado, pero son también, por otra parte, simples particulares, que disponen de sus bienes y propiedades privadamente, como cualquier otra persona. En ningún caso pueden disponer del dinero público como cosa personal. Pero hay el riesgo de que lo hagan. Por supuesto, para evitarlo hay toda clase de mecanismos de auditoría, vigilancia y supervisión; no obstante, nada de eso significa que su patrimonio privado deba ser del dominio público. Y es inevitable por eso que haya al menos cierta tensión entre la transparencia que esperamos de la gestión pública y la protección de la vida privada de los funcionarios.”⁵⁶

El establecimiento de la publicidad de las declaraciones patrimoniales, como instrumento de combate a la corrupción, implica resolver este conflicto para que su implementación sea efectiva.

Contraposición de derechos: privacidad vs. apertura

Según Alasdair Roberts, logramos un “triunfo ideológico sobre el ejercicio democrático de gobierno”, al aceptar ampliamente “la idea de que el gobierno debe ser más abierto. La norma de transparencia, que consiste en que la legitimidad de las autoridades públicas debe ser medida por la profundidad de su compromiso con la apertura, ha sido reconocida extensamente.”⁵⁷ La democracia se construye al otorgar acceso, control y la responsabilidad de la información al público: ‘al final, así es como una sociedad transparente debe verse: todo el conocimiento del Estado es conocimiento público y, por lo tanto, los ciudadanos pueden ‘ver’ qué sucede en el gobierno y en la economía, no directamente, pero al recibir información sobre ello’.⁵⁸ Persiste, no obstante, la resistencia a la implementación transparente, tanto en la práctica burocrática como en la “dinámica política”, – lo que significa que, por motivaciones varias, se opta por la opacidad. Roberts plantea que debemos

⁵³ María del Carmen Pardo, “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno”, en Merino, López Ayllón y Cejudo, *op. cit.*, p. 66. Pardo analiza los esfuerzos varios de rendición de cuentas social que hubo en la administración pública federal a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y que se institucionalizaron sistemáticamente desde entonces (pp. 65 y ss.).

⁵⁴ Abiola O. Makinwa, “Transparency and Corruption: Bypassing the Compromised State”, 3rd Global Conference on Transparency Research, HEC Paris, 24.-27th October 2013 [versión electrónica disponible en <http://bit.ly/1LR74Yb>].

⁵⁵ Aunque parezca obvio, no sobra señalar que el enfoque de derechos humanos incluye la protección de los derechos de los servidores públicos a quienes se acusa de corrupción

⁵⁶ *Op. cit.*, pp. 30-31.

⁵⁷ *Art. cit.*, p. 181.

⁵⁸ Hetherington, *op. cit.*, p. 6.

distinguir entre la articulación de una norma y su afianzamiento: que el discurso habitual señale que el gobierno debe ser transparente no significa que su ejercicio lo sea en realidad.⁵⁹

En el mismo sentido, Owen Fiss reconoce que la exigencia democrática de rendición de cuentas requiere una “sociedad totalmente informada de las actividades de sus mandatarios”. Esto provoca que la demanda de privacidad de los servidores públicos “pierda terreno”.⁶⁰ Añade que las leyes “sacrifican la privacidad en nombre de otros valores legítimos”, como el funcionamiento correcto del aparato de gobierno, la probidad de los responsables de la toma de decisiones y de la ejecución de políticas, o la confianza ciudadana hacia las instituciones públicas. Esto es: los límites entre lo público y lo privado se establecen a partir de la ley, es decir con base en un acuerdo social bajo condiciones determinadas⁶¹, lo que implica que ninguna información es confidencial por sí misma, sino porque así se convino jurídicamente. Es una convención, no algo intrínseco.

Escalante menciona que el “derecho a la privacidad” implica el reconocimiento del derecho al ejercicio de la libertad individual, pero con delimitaciones: “...las leyes separan un extenso conjunto de espacios, hechos y decisiones que se designan como privados, lo cual quiere decir que están protegidos contra la intervención de la autoridad, son materias en que se puede decidir con libertad y sin dar cuentas a nadie”.⁶² La distinción legal entre lo privado y lo público trata de resguardar lo que se considera necesario para el desarrollo libre de la autonomía de la persona, mediante un proceso complejo de definición de los ámbitos, los momentos o las características que ameritan protegerse.⁶³

Este argumento general es más problemático cuando se trata de los servidores públicos: Fiss argumenta a favor del respeto a la intimidad de los funcionarios toda vez que “nadie podría vivir de conformidad con un principio que nos permitiera hacer en privado sólo lo que estamos preparados para hacer en público”.⁶⁴ Hay, según él, una intromisión exagerada en la vida personal de los funcionarios públicos – y puede ser que se aluda siempre al interés público para esa invasión. A diferencia del caso mexicano, en EEUU lo habitual es la exposición pública de la información, por lo que la importancia del interés se reduce y la demanda de privacidad parece más débil precisamente porque supone que los servidores públicos asumen voluntariamente cierto riesgo a estar expuestos.⁶⁵

Para Fiss, “la visibilidad puede ser una trampa”, porque “ha creado un número de dinámicas que limitan la efectividad y la sensibilidad del sistema político” – lo que se nota, por ejemplo, en la resistencia de “las mejores y más brillantes personas” a ser funcionarios del Estado.⁶⁶ Hay un riesgo sobre los “intereses más sistémicos de la democracia”: la calidad del servicio público y del discurso público – concretamente “hacer del servicio público una profesión respetable y evitar la trivialización del discurso público”.⁶⁷ La práctica, sin embargo, parece refutar la defensa de cierto grado de opacidad en el ejercicio de las funciones públicas.

⁵⁹ *Loc. cit.*

⁶⁰ “¿Tienen los servidores públicos el derecho a la intimidad?”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 313.

⁶¹ Michael Warner, *Público, públicos, contrapúblicos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, p. 70. Con algunas diferencias, encontramos esta misma idea en Baltazar Garzón Valdés, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2010; Juan Pablo Guerrero “Tecnología y protección de datos” en Ackerman, *op. cit.*, pp. 324-352; Escalante, *op. cit.*

⁶² *Op. cit.*, p. 8.

⁶³ *Ibid.*, p. 11: “Cuando una conducta o un espacio se clasifica como privado se quiere decir que es algo que, en principio, no le concierne a la autoridad, que no puede hacerse del conocimiento público: corresponde a cada persona decidir al respecto, sin que nadie pueda reclamarle por ello.”

⁶⁴ *Art. cit.*, p. 315.

⁶⁵ Fiss, *art. cit.*, p. 321.

⁶⁶ A menos que el empleo público sea más atractivo que el sector privado, como argumenta Richard Messick, “Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime”, U4 Anti-corruption Resource Centre, 2009 (6), p. 8 [versión electrónica disponible en <http://bit.ly/INNec6Y>].

⁶⁷ *Art. cit.*, pp. 321-323.

El desempeño de los servidores públicos influye en la percepción ciudadana, e impacta la confianza y la credibilidad de las instituciones públicas. La importancia de la práctica cotidiana de cualquier servidor público radica en su rol como representante del Estado: de acuerdo con Gupta, esa representación constituye al Estado frente a la sociedad, porque la forma en que ésta interactúa con él redonda en la creación de ideas e imágenes sobre lo que es – y lo que debe ser – el Estado.⁶⁸ Las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos son instrumentos de transparencia y rendición de cuentas porque informan sobre sus bienes y su situación financiera general, así como su participación en asuntos particulares – o no públicos, siguiendo el argumento.

Si convenimos que la distinción entre público y privado parte de discutir y analizar, a partir de la idea de interés público, lo que importa para el bienestar común, entonces habrá que reconsiderar si el patrimonio de los servidores públicos resulta información útil para evaluar su desempeño – y, en ese sentido, para el combate a la corrupción – así como los riesgos potenciales de que esa información se considere pública y no privada.

El derecho a la privacidad se basa en la idea de poder ejercer la libertad individual sin restricciones, pero esto no significa que no haya límites, que son los que ponen las leyes, que “separan un extenso conjunto de espacios, hechos y decisiones que se designan como privados, lo cual quiere decir que están protegidos contra la intervención de la autoridad, son materias en que se puede decidir con libertad y sin dar cuentas a nadie.”⁶⁹ Es precisamente esto uno de los fundamentos de la disponibilidad pública de las declaraciones patrimoniales y de intereses: hay que rendir cuentas.

Hay que aclarar que la información que podría difundirse en las declaraciones no afectaría necesariamente la esfera íntima de los servidores públicos: no habría manifestaciones afuera de su casa o depósitos inesperados en sus cuentas, tampoco afectaciones a su seguridad.⁷⁰ Por lo demás, buena parte de la información de las personas que se dedican al servicio público ya está disponible porque son “obligaciones de transparencia”: los sueldos que reciben por su cargo son información pública obligatoria, así como las prestaciones que recibe o el domicilio de su lugar de trabajo.

La exposición de un servidor público es intrínsecamente mayor que la de cualquier persona y está relacionada con su nivel jerárquico o el tipo de responsabilidad. En la práctica, su derecho a la privacidad resulta, de forma inevitable, menos resistente que el de la mayoría de las personas: en eso radica su estatus especial de servidor público. Y, en todo caso, como sociedad tendríamos que analizar si la protección de ciertos datos personales de los servidores públicos es preferible sobre el combate a la corrupción, en cuya gravedad no es necesario abundar.

La forma en que se publique esta información tiene que definirse claramente en las leyes para que se convierta en una obligación exigible. De igual forma, las instituciones de gobierno deben adecuar sus recursos para facilitar el control, por parte de la ciudadanía, del ejercicio de la función pública. Conviene entonces analizar el marco normativo e institucional, para identificar cuáles son las limitaciones actuales y, por consiguiente, las modificaciones indispensables.

⁶⁸ “La narrativa de la corrupción ayuda a moldear las expectativas de la gente sobre lo que los estados pueden hacer y harán, y cómo los funcionarios responderán a las necesidades de los ciudadanos”, (Gupta, *art. cit.*, p. 188-190).

⁶⁹ Escalante, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁰ Una de las aportaciones de la iniciativa “Candidato transparente” que, durante el periodo electoral de 2015 en México, trabajaron el Instituto Mexicano para la Competitividad y Transparencia Mexicana, fue demostrar que, efectivamente, los candidatos que decidieron hacer públicas sus declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal no tuvieron problemas de seguridad personal. Por lo demás, no hay evidencia que relacione la disponibilidad de la información pública con afectaciones a la integridad, física o material, de los servidores públicos (STAR, *op. cit.*, p. 87).

EL ARREGLO INSTITUCIONAL

Y NORMATIVO DE LAS DECLARACIONES

Explicación general

El marco normativo vigente en México establece que la supervisión de la situación patrimonial y de los intereses particulares de las y los servidores públicos, y el monitoreo sobre su modificación es responsabilidad exclusiva de las instituciones de gobierno que funcionan como contralorías – la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, las instancias específicas de los órganos autónomos. En un segundo apartado, incluimos también los instrumentos internacionales que deberían funcionar como referencias formales para el combate a la corrupción.

El artículo 108º de la Constitución define “servidores públicos”, quienes serán sujetos de responsabilidades: “los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía”.⁷¹

En el 109º y 113º se faculta al Congreso y a las legislaturas estatales para legislar sobre las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos, así como el marco general para las mismas, entre ellas, las que deriven del enriquecimiento ilícito, para quienes “aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar”.

De esta parte de la Constitución se deriva la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), en la que se establecen las obligaciones de las y los servidores públicos – según el art. 108º constitucional – y se regulan el conflicto de interés y las declaraciones patrimoniales, en el ámbito federal, para los tres poderes.⁷²

El artículo 8º establece que los servidores públicos tienen la obligación de “excusarse de intervenir... en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su

⁷¹ No es clara la razón para diferenciar entre responsabilidades administrativas y responsabilidades políticas, que es lo que fundamenta que existan dos leyes, una para cada tipo, según la exposición de motivos del dictamen de la LFRASP, del 15 de diciembre de 2001. Los diputados consideraron “adecuado que las responsabilidades administrativas sean reguladas en una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que se propone, y las responsabilidades políticas, así como el procedimiento para permitir el enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de protección constitucional se prevea en otro ordenamiento.” [Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/dic/20011215-I.html>]

⁷² Este análisis no incluye a las entidades federativas.

cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.” (Fracción XI^a). Y define el conflicto de interés: “Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.” (Fracción XII^a).

El artículo 3º divide la jurisdicción de cada autoridad para aplicar la Ley:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de la Función Pública;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

En el artículo 11º, se faculta a cada autoridad para establecer “los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones... así como para imponer las sanciones”. Es decir que las obligaciones, entre ellas presentar declaraciones patrimoniales y evitar los conflictos de interés, son universales – para todos los servidores públicos que define el art. 108 – pero la forma de regularlas depende de cada autoridad. Así, el Título Tercero de la LFRASP establece cuáles servidores públicos deben presentar su declaración, y los plazos, la imposición de sanciones, los formatos, el contenido, la publicidad del registro y de los documentos. El artículo 35º, sin embargo, determina explícitamente que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tienen configuraciones normativas e institucionales distintas en cuanto al registro patrimonial.

El mismo artículo dispone las regulaciones para el poder ejecutivo: la Secretaría de la Función Pública (SFP) se encarga del registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales de trabajo y agrarios. En la SFP, la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Pùblicas, mediante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial es la encargada de la gestión de las declaraciones patrimoniales.

Prevenir, investigar y sancionar los conflictos de interés también son parte de las funciones de la SFP, que se encarga de coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, vigilar el cumplimiento de las normas de control y recibir quejas sobre posibles conflictos de interés.

En los otros Poderes de la unión

El arreglo normativo e institucional en los poderes legislativo y judicial es distinto al del ejecutivo y tampoco es uniforme. El poder judicial tiene un régimen para la SCJN y otro para el resto de

los servidores públicos y el Tribunal Electoral, con excepción de los magistrados electorales, los servidores públicos de la Sala Superior, los coordinadores y demás servidores públicos directamente adscritos a su presidencia.

Según el artículo 11º, fracción XIII^a, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), es atribución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos. El artículo 104, fracción IV, manda a la Contraloría del PJF a llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial, con excepción de la SCJN. La Contraloría del PJF está adscrita al Consejo de la Judicatura Federal.

Hay más excepciones. La Sala Superior del Tribunal Electoral tiene competencia para vigilar que se cumplan las normas de registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores de la Sala Superior ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 189º, fr. XIV^a). A la Comisión de Administración del TEPJF le toca “vigilar que los servidores de las Salas Regionales y de la propia Comisión de Administración y de sus órganos auxiliares cumplan en tiempo y forma con la presentación de las declaraciones de situación patrimonial ante el Consejo de la Judicatura Federal” (art. 211º, fr. XXX^a).

Finalmente, el artículo 222º especifica el régimen diferenciado dentro del TEPJF: “los magistrados electorales y los servidores de la Sala Superior, así como los coordinadores y demás servidores directamente adscritos a la presidencia del Tribunal, en los términos de la legislación aplicable, cumplirán sus obligaciones respecto a la declaración de su situación patrimonial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos los demás que estén obligados, lo harán ante el Consejo de la Judicatura Federal.”

Respecto a los conflictos de interés, la LOPJF incluye un capítulo particular en el que se enlista los impedimentos por los cuales “los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y los jurados no pueden conocer ciertos asuntos: parentesco, amistad o enemistad, interés personal, ser parte de la querella, o tener algún tipo de relación – comercial, contractual, etc. – con alguna de las partes (art. 146º).

En el Poder Legislativo también hay variaciones. Cada Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna. La de la Cámara de Diputados se encarga de “practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas” (art. 53º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LOCGEUM). La función de la Contraloría del Senado es poco más específica: “proporcionar asesoría a los servidores públicos de la Cámara y coordinar la recepción de sus declaraciones de situación patrimonial, así como vigilar su registro y dar seguimiento a la evolución patrimonial” (art. 113º, LOCGEUM).

El reglamento del Senado sólo menciona, como obligación, “presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes que establecen las normas aplicables o que deben rendir con motivo del desempeño de sus funciones o encomiendas” (art. 10º, fr. VIIIº). Su “Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos” señala que la Contraloría Interna se encarga de “coordinar las acciones necesarias para coadyuvar con la Auditoría Superior de la Federación en la asesoría e información referente a la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los senadores y coordinar la recepción de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos

del Senado, así como vigilar que se lleve el registro y seguimiento de la evolución de su situación patrimonial en términos de la LFRASP y de los acuerdos y convenios en la materia.” El reglamento de la Cámara de Diputados reitera la obligación de los diputados de presentar sus declaraciones patrimoniales (art. 8º, apartado 1º, fr. XII^a).

En la LOCGEUM no hay disposiciones para regular los conflictos de interés. Sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (RGICG) sí prohíbe el voto y la firma de dictámenes para los integrantes que tengan interés personal en algún asunto que se discuta en las Comisiones.⁷³ El reglamento del Senado reitera lo dispuesto por la LFRASP: los senadores se excusan de intervenir en asuntos en los que tienen interés directo y están obligados a cumplir con lo dispuesto en la Ley relativo a conflictos de interés (arts. 10º y 19º).

La Mesa Directiva queda como la instancia que debe aplicar “las acciones que corresponden”, sin especificar si se trata de aplicar sanciones o de medidas preventivas. Para el caso, el artículo 152º define que, en las comisiones, las y los senadores con algún interés directo – cuya definición no incluye – debe informarlo al Presidente de la comisión para que éste trámite su reemplazo ante la Mesa. De forma indirecta, la regulación del cabildio en los artículos 298º y 299º, también limita los conflictos de interés porque obliga a las comisiones y a las y los senadores a informar sobre sus actividades con cabilderos y puntualiza, a diferencia de lo que mencionamos arriba, que cualquier infracción sobre este punto se sancionará conforme las leyes de responsabilidades o a las penales.

Entre las obligaciones que incluye el Reglamento de la Cámara de Diputados (art. 8º) están:

- VI. Informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos;
- VII. Abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, así como ostentarse con el carácter de legislador en toda clase de asuntos o negocios privados;
- XI. Evitar intervenir como actor, representante legal, mandatario o patrón, en juicios de cualquier índole, en los que el patrimonio del Estado esté en riesgo.

Este reglamento obliga a la Mesa Directiva a “llevar y mantener actualizado un registro de los asuntos en los que los diputados tengan intereses, que estará vigente durante toda la Legislatura”, pero no hay información sobre su implementación y, mucho menos si resulta efectiva. También limita la participación de los diputados en los Comités, sobre asuntos en los que tienen algún interés personal, pero no tiene disposición ninguna respecto a las Comisiones, aparte de la fracción VI^a del artículo 8º, o lo que establece el RGICG. La regulación del cabildio (art. 265º) contribuye a prevenir los conflictos de interés.

La Contraloría interna de la Cámara de Diputados se supedita a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Internamente, se concentra principalmente en la administración de los recursos, aunque, según el Manual General de Organización, sí tiene

⁷³ Es caso conocido el de la diputada Purificación Carpinetyro, a quien se obligó a no participar en la discusión de las leyes secundarias de la reforma en telecomunicaciones, en la LXII Legislatura. Ver: <http://purificacioncarpinetyro.mx/2014/06/es-delito-es-legislar-para-favorecer-solo-a-unos-y-no-a-todos-los-mexicanos/>.

como una de sus funciones investigar los actos, de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas.

Esta contraloría tiene la facultad para “conocer y ordenar la investigación de los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos de la Cámara, que puedan constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias ante las autoridades correspondientes” lo que debe incluir las irregularidades en su declaración patrimonial o conflictos de interés. Sin embargo, hay un acuerdo, entre la Conferencia y la Auditoría Superior de la Federación, mediante el cual se establece que la ASF sea responsable de custodiar, registrar y dar seguimiento a la evolución de la situación patrimonial, hacer recordatorios a aquellos diputados y servidores públicos que no cumplan con su declaración patrimonial y hacer saber a la Presidencia de la Conferencia sobre los diputados que incumplan con la entrega de su declaración patrimonial.⁷⁴

Esas mismas disposiciones se repiten en el Reglamento Interior de la ASF (art. 33º) y en su Manual de organización, en los que se añade la facultad para “realizar estudios y emitir opiniones en materia de situación patrimonial de los servidores públicos sobre las disposiciones jurídicas aplicables” y “organizar la integración y actualización del Sistema de Registro y Control de las declaraciones de situación patrimonial”.

Encuadre restrictivo

Como puede notarse, el marco normativo e institucional prioriza un abordaje punitivo y *a posteriori* del problema, lo que resulta ineficiente porque hace imprescindible contar instrumentos extremadamente precisos para detectar los actos de corrupción reales y porque no resuelven el problema en la práctica, dado que provocan más evitar la detección de conflictos que prevenirlos.⁷⁵

Los costos son altos para la institución responsable para monitorear constantemente las variaciones en las declaraciones, en cuanto a los recursos humanos, financieros y tecnológicos.⁷⁶ LASFP y la ASF, por ejemplo, se concentran, principalmente, en el cumplimiento normativo, procedural, de la entrega de las declaraciones, lo que las convierte, en la práctica, en oficinas de verificación de trámites y no en contralorías efectivas.⁷⁷ La falta de presupuesto, de personal suficiente y capacitado, de herramientas y medios tecnológicos no es responsabilidad única de estas instituciones sino de las que se encargan de la asignación de recursos y de la configuración administrativa.

Por tanto, además de asegurar la eficacia en la administración, cabe la idea de habilitar una alternativa complementaria de la función de vigilancia, lo que desde nuestra perspectiva se lograría con disposiciones que habiliten el control y el involucramiento ciudadanos de la función pública. El acceso público al contenido de las declaraciones patrimoniales y de interés facilita un nivel de escrutinio más amplio – y tal vez también más profundo – que el que se logra con las capacidades

⁷⁴ El Acuerdo se aprobó el 24 de abril de 2003.

⁷⁵ Ver David Arellano, Walter Lepore, Laura Zamudio e Israel Aguilar, “Control de conflictos de interés: Mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México”, Documentos de Trabajo del CIDE 255, 2011, pp. 34.

⁷⁶ Arellano, *et al.*, *art. cit.*, p. 13. Un buen recuento de las necesidades administrativas se encuentra en StAR, *op. cit.*, pp. 40-52.

⁷⁷ ‘De diciembre de 2012 a junio de 2013, la SFP radicó un expediente de verificación patrimonial y concluyó tres; siendo dos de ellos remitidos al Ministerio Público de la Federación y uno fue archivado por falta de elementos.’ SFP, ‘Informe de labores y ejecución 2012 – 2013’, p. 23. ‘Del 1 de septiembre de 2013 al 31 de julio de 2014, concluyó el análisis e integración de 83 expedientes de evolución patrimonial, de los cuales 59 fueron remitidos a la DGRSP de la SFP para que, en su caso, se imponga la sanción administrativa correspondiente, 16 fueron canalizados a la Procuraduría General de la República (PGR) a petición de dicha autoridad, y ocho fueron archivados por falta de elementos.’, Presidencia de la República, *Segundo informe de gobierno*, p. 102.

institucionales limitadas.⁷⁸ De igual forma, al atenuar la exigencia administrativa, habría posibilidades mayores para la revisión del contenido y, dado el caso, para la aplicación de medidas precautorias o sanciones.⁷⁹

La segmentación del marco institucional se explica en parte por razones políticas: la separación de poderes obliga a que cada uno tenga un arreglo exclusivo, pero esta distinción no debería determinar la eficacia del instrumento. Como veremos en el apartado final, una de las ventajas de construir un marco normativo común es limitar las deficiencias que produce la fragmentación de las instancias encargadas de las declaraciones, en particular, y de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, en general.⁸⁰

De acuerdo con la OEA, en México existe la posibilidad de acceder a las declaraciones pero, en la práctica, no es así.⁸¹ Su publicidad sí está regulada pero sólo como posibilidad: la LFRASP establece que es prerrogativa del servidor público permitir la divulgación de su situación patrimonial.

El artículo 40 de la LFRASP se refiere, específicamente, a la publicidad de las declaraciones. Menciona que la Secretaría de la Función Pública llevará un registro de servidores públicos que, a su vez, tendrá que estar disponible para la ciudadanía, lo que entendemos se hace obligatorio también para los otros poderes y sus instancias de control. Sin embargo, el mismo artículo, en el párrafo tercero, limita la publicidad al condicionarla a la autorización previa y específica del servidor público. Es decir que la publicidad de la declaración no es una obligación sino una muestra de voluntad individual y de apertura discrecional.

En 2001, la iniciativa original no incluía ninguna restricción: “se pretende que el público pueda tener acceso a la información, relativa en los rubros que la propia Ley disponga” – sólo en el caso de la APF – con lo cual se “consolidarían los cimientos de la transparencia en la gestión pública federal, que contribuiría al combate a la corrupción, a eliminar la discrecionalidad de las autoridades para dar a conocer la información de que disponen, y que generaría, en suma, la confianza de la sociedad en los servidores públicos.”⁸² Este artículo se modificó en el dictamen final, cuya exposición de motivos decía explícitamente que, “como protección a la vida privada del servidor público, se considera necesario establecer en la ley que la publicitación de los datos relativos a su situación patrimonial requerirá de su previa y específica autorización”.⁸³ Es decir que desde el principio se reconoció la dificultad de conciliar el acceso a la información pública – que, además, se considera útil y de interés generalizado – con la protección de datos personales.

⁷⁸ StAR, *op. cit.* p. 61.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 83.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 26. Esta es la idea fundamental de las propuestas que ha hecho la Red por la Rendición de Cuentas para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Ver Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, ASF – CIDE – RRC, México, 2011.

⁸¹ Así lo dice en el anexo III de su documento de trabajo sobre la “Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas”, disponible en <http://bit.ly/1jDRyIU>.

⁸² Conviene mencionar que esa disposición se complementaba con la regulación del derecho de acceso a la información que establecía que toda la información en posesión del gobierno es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes así como la prevalencia del principio de máxima publicidad para su interpretación.

⁸³ La iniciativa está disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 6 de abril de 2001: <http://bit.ly/1ru5AZr>. El dictamen en la del 15 de diciembre del mismo año: <http://bit.ly/1A6YqhW>.

Ámbito internacional

Instrumentos jurídicos internacionales

Incluimos en este apartado las disposiciones normativas internacionales, pues deberían considerarse para el combate a la corrupción y, específicamente, para justificar la necesidad de divulgar información que podría clasificarse como confidencial. Los tratados, convenios, acuerdos y convenciones internacionales en la materia son instrumentos que sirven, no sólo como alternativa de referencia, sino de marco interpretativo para poder superar las condiciones nacionales, normativas o prácticas, que sujetan la exposición, investigación y sanción de los actos de corrupción, en tanto que estipulan definiciones precisas y compartidas de los mismos, así como medidas procedimentales.⁸⁴ En lo que sigue incluimos las convenciones internacionales que el Estado mexicano firmó sobre esta materia, así como ejemplos de otros países.

Organización de las Naciones Unidas

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) se creó en 2003, bajo la consideración – entre otras – de que “el enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley”. México la ratificó, sin reservas, el 20 de julio de 2004. La CNUCC establece una serie amplia de medidas para combatir la corrupción, desde la prevención de los actos corruptos hasta su investigación y sanción penal. El enfoque preventivo favorece la ampliación de las formas de control para incluir la participación ciudadana, y se concentra en la conducta de las y los servidores públicos para establecer límites en su desempeño:

El artículo 5º establece medidas que favorecen el enfoque preventivo y la ampliación de las formas de control para incluir la participación ciudadana:

1. Cada Estado formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.
3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.

El artículo 8º:

5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en

⁸⁴ Makinwa, *art. cit.*, p. 3.

relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

El artículo 13º:

Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - i. Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;
 - ii. Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

En el ámbito multilateral, la “recuperación de activos” es un asunto relevante porque se trata de identificar el desvío o la malversación de recursos públicos y el enriquecimiento ilícito para, justamente, restituir el patrimonio público – que generalmente se traslada a otro país. Para ello es indispensable contar con mecanismos e instrumentos para la detección de esos actos, así como con sistemas de cooperación entre países. Así, el numeral 5º del artículo 52º, define que “cada Estado Parte considerará la posibilidad de establecer, de conformidad con su derecho interno, sistemas eficaces de divulgación de información financiera para los funcionarios públicos pertinentes y dispondrá sanciones adecuadas para todo incumplimiento del deber de declarar”.

Para México, esta Convención es relevante en especial porque su firma fue en Mérida, en diciembre de 2003: “desde la etapa de negociación del texto de dicho instrumento, nuestro país demostró su interés al adoptar una posición de liderazgo, misma que confirmó cuando ofreció ser sede de la Conferencia de Alto Nivel para la firma de la Convención...”⁸⁵.

⁸⁵ Guillermo A. Hernández Salmerón, “Méjico y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 78 (2006), p. 141.

Sin embargo, al igual que sucede con la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) – que incluimos adelante –, las estipulaciones de la CNUCC son recomendaciones no vinculatorias por lo que las autoridades mexicanas no tienen que adoptar esas medidas irrestrictamente.⁸⁶ El informe para 2014 de México se limita a describir algunas de las acciones que, en materia de prevención y en el marco de la CNUCC, desarrolló la Administración Pública Federal – sin información de los otros poderes. Se incluyen, de igual forma, medidas para impulsar la participación ciudadana en el quehacer gubernamental pero sin que ninguna de ellas se implemente de manera directa para el combate a la corrupción.⁸⁷

Organización de los Estados Americanos

En 1996, la OEA creó la CICC, que el Estado mexicano ratificó, sin reserva ninguna, en 1997. El artículo III establece que

“los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

- 4) Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas y para su publicitación;
- 11) Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.”

A partir de la Declaración, los Estados integrantes de la OEA crearon el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC), para monitorear la aplicación de las disposiciones de la Convención, “mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances”. Entre las recomendaciones del último informe para México, está la de “regular las condiciones, procedimientos y demás aspectos que sean procedentes en relación con la publicidad de las declaraciones patrimoniales, ingresos, activos y pasivos, con sujeción a la Constitución y a los principios establecidos en las leyes”, lo cual se había establecido ya desde la primera ronda de evaluación del MESICIC. De hecho, la misma recomendación aparece en los cuatro informes sobre la implementación de las disposiciones de la Convención.⁸⁸

La OEA elaboró también la “Ley Modelo sobre Declaración de Ingresos, Pasivos y Activos, por parte de quienes desempeñan funciones públicas”, la cual incluye la obligación específica de hacer públicas las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.⁸⁹ De acuerdo con su artículo 12, cualquier ciudadano podrá acceder a la información contenida en las declaraciones presentadas por los funcionarios públicos con el objetivo de lograr la transparencia en las funciones públicas:

⁸⁶ Durante la discusión en la SCJN sobre el amparo interpuesto para tener acceso a las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de los diputados de la LXI Legislatura, el Min. José Fernando Franco González Salas argumentó en contra del proyecto, entre otras razones, porque las “tendencias internacionales” no obligan jurídicamente al Estado mexicano a adoptarlas.

⁸⁷ Disponible en <http://bit.ly/XnwoQq> (consulta del 15 de agosto de 2015).

⁸⁸ Pueden consultarse en: <http://bit.ly/1eGl2r9>.

⁸⁹ Ernesto Villanueva hace un análisis amplio de la Ley Modelo, (*art. cit.*, pp. 423-430). La OEA elaboró un “Documento explicativo del proyecto de Ley Modelo...” en el que se detalla el razonamiento detrás de cada artículo, disponible en <http://bit.ly/1mRTSTe>.

"La publicidad de las declaraciones de intereses, ingresos, activos y pasivos de determinados sujetos obligados es un mecanismo que contribuye significativamente a la consecución de tal objetivo. El acceso a determinada información patrimonial consolidada, su evolución y las fuentes que originan sus modificaciones periódicas constituye un mecanismo de rendición de cuentas permanente sobre cuyos beneficios no parece necesario profundizar" (OEA, s / a: 11).

Tanto la CICC como la Ley Modelo privilegian el enfoque preventivo, incluyendo medidas que trascienden las que generalmente se incluyen en otros tratados internacionales, entre los que se incluyen reglas de conducta para los servidores públicos y los arreglos específicos que se necesitan para ponerlos en práctica, sistemas para declarar patrimonio, y medidas para motivar a la sociedad civil para que se involucre en los esfuerzos para prevenir la corrupción (Jiménez, 1998: 162). De acuerdo con el documento explicativo de la Ley Modelo, "la modalidad más frecuente [para] determinar la existencia de bienes no declarados... es la denuncia de la sociedad civil – ciudadanos particulares, periodismo de investigación, organizaciones sin fines de lucro, sociedades comerciales – o la información publicada por los medios de comunicación".

La experiencia concreta de otros países

Es frecuente argumentar que hay razones particulares para que cada país tenga marcos normativos o prácticas institucionales específicos, acordes con su contexto, con su desarrollo político o sus necesidades sociales. Sin embargo, decir que las políticas sólo adquieren sentido en un contexto nacional supone que los problemas que se busca resolver son únicos y específicos, espacial y temporalmente y, por lo tanto, las respuestas son exclusivas para cada situación particular.

Esta perspectiva no corresponde con la realidad: una y otra vez los ejemplos internacionales sirven como referencia porque los problemas sí son similares – aunque no idénticos – por lo cual hay medidas que pueden adaptarse, incluso en contextos distintos. En la tabla del Anexo 1 están los países cuya legislación permite, en alguna modalidad, el acceso público a las declaraciones de los servidores públicos. Pero también resulta interesante analizar casos específicos: incluyo dos, de países de la región de América Latina, semejantes a México, con la intención única de conocer cuáles son los elementos por los que estos instrumentos son efectivos o, por el contrario, cuáles son los rasgos que explican sus limitaciones.

Argentina

La Ley 25.188, que es la "Ley Nacional de Ética Pública en el Ejercicio de la Función Pública", establece que las declaraciones juradas son información pública, aunque no es tan abierta ni accesible.⁹⁰ Una de las limitaciones era la falta de una instancia encargada de investigar, administrar y publicar las declaraciones, cuya creación estipuló la misma ley pero no se realizó.⁹¹

La modalidad de acceso es restrictiva pues, de acuerdo con el artículo 10º:

⁹⁰ Fundación Directorio Legislativo "Declaraciones juradas abiertas en Argentina". Disponible en <http://bit.ly/1PCnRQQ>.

⁹¹ María Barón, "Auditoría Social en el Poder Legislativo Argentino: Obtención y Publicación de las Declaraciones Juradas de los Senadores Nacionales", en Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial *Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina Estudios de Caso sobre Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos*, Banco Mundial, Lima, 2003, p. 27.

En cualquier tiempo toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas presentadas con la debida intervención del organismo que las haya registrado y depositado, previa presentación de una solicitud escrita en la que se indique: a) Nombre y apellido, documento, ocupación y domicilio del solicitante; b) Nombre y domicilio de cualquier otra persona u organización en nombre de la cual se solicita la declaración; c) El objeto que motiva la petición y el destino que se dará al informe; y d) La declaración de que el solicitante tiene conocimiento del contenido del artículo 11 de esta ley referente al uso indebido de la declaración jurada y la sanción prevista para quien la solicite y le dé un uso ilegal.

Se entiende que se pretendía limitar la discrecionalidad potencial del uso de esta información. Sin embargo, la exigencia de la acreditación de la identidad y de la justificación del uso contravienen los estándares más progresivos del derecho de acceso a la información pública. En la práctica, además, complicaba el proceso de rendición de cuentas puesto que extiende injustificadamente el tiempo de entrega; además no hay una instancia que revise eficazmente el contenido de los documentos y no hay la obligación de presentarla en formato abierto.⁹²

En 2013 se promulgó la “Ley de Publicidad de las Declaraciones Juradas”, a partir de lo cual se modificaron varias de las disposiciones en cada uno de los poderes del Estado.⁹³ En principio, el objetivo de la reforma era “dotar de una mayor transparencia al desempeño de la función pública”, lo cual se lograría al facilitar el acceso público: se propuso “el traspaso del control, actualmente a cargo de un organismo no creado, a un control social del cumplimiento de la obligación que la normativa vigente impone a los funcionarios públicos de informar su estado patrimonial, control que se efectiviza en la posibilidad de acceder a dicha información a través de internet y en forma gratuita por parte de los interesados... [pues] son los ciudadanos quienes se encuentran mejor posicionados para analizar los parámetros éticos de los funcionarios públicos”.

Según el informe de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la implementación de esta normativa tiene resultados precarios. En principio, porque propicia una implementación heterogénea en cada Poder del Estado, así como el cumplimiento dispar de sus disposiciones. Específicamente, aunque la intención es abrir los documentos sin la obligación de solicitarlos expresamente, en la práctica resulta lo contrario porque se restringe el acceso a cierta información, contenida en las declaraciones, que previamente era pública – los bienes de cónyuges e hijos menores de edad se informan en el anexo reservado y sólo se divultan mediante orden judicial.

Chile⁹⁴

La Ley 18.575 establece que las declaraciones de intereses y de patrimonio serán públicas (art. 61). Sin embargo, hay limitaciones importantes que restan eficacia a este mecanismo: de acuerdo

⁹² Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), “Declaraciones patrimoniales y de intereses en los congresos de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa”, p.3, disponible en <http://bit.ly/1PCnRQO>.

⁹³ En adelante, tomo como referencia principal el informe de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), “A un año de la vigencia de la Ley de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de funcionarios/as públicos/as”, Buenos Aires, 2014. Todas las citas, salvo que señale lo contrario, corresponden a este documento.

⁹⁴ Agradezco los correos electrónicos y comentarios de Manuel Aris y de María Jaraquemada, ex integrantes de la Fundación Ciudadano Inteligente, en Chile, para escribir este apartado.

con la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el MESICIC y la mesa de seguimiento de la CNUCC en Chile, la regulación no garantiza la prevención de los conflictos de interés de las autoridades y los funcionarios.⁹⁵

En concreto, la información que contienen las declaraciones no es lo suficientemente detallada como para detectar todos los posibles conflictos de interés y no se presenta en un formato que facilite el cruce de información.⁹⁶ Tampoco existe en la actualidad una entidad que tenga las facultades suficientes para verificar el contenido de las declaraciones ni que fiscalice que no se incurra en enriquecimiento ilícito o en conflicto de interés.⁹⁷

Para el caso del Poder Legislativo, específicamente, el artículo 5º A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso (LOCC) señala la “preeminencia del interés general sobre el particular”, lo cual, desde nuestro punto de vista, debe ser un principio general para la evaluación del desempeño de las funciones públicas. Luego, el artículo 5º B establece que

“los miembros de cada una de las Cámaras no podrán promover ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos, a sus cónyuges, a sus ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad inclusive, o a las personas ligadas a ellos por adopción”.

Sin embargo, hay ciertas excepciones:

“...podrán participar en el debate advirtiendo previamente el interés que ellas, o las personas mencionadas tengan en el asunto. No regirá este impedimento en asuntos de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio que pertenezcan, en elecciones o en aquellas materias que importen el ejercicio de alguna de las atribuciones exclusivas de la respectiva cámara”.

Los artículos 5º C y 5º D obligan a la presentación y publicidad de la declaración de intereses y patrimonio por parte de los parlamentarios, pero no definen el formato en el que deben ser presentados los datos – de acuerdo con el testimonio de quien las ha revisado, muchos están escritos de puño y letra, lo que dificulta o imposibilita el acceso –, ni tampoco se establecen las facultades necesarias ni el mandato específico para que los Comités de Ética de revisar la veracidad de la información. Las sanciones son de multa y bastante bajas tanto en el Parlamento como en la Administración Pública, por lo que no operan como un desincentivo eficaz.

Actualmente, se encuentra en proceso de aprobación la iniciativa de la Ley sobre Probidad en la Función Pública (boletín 7616-06) cuyo objetivo es establecer mecanismos para fortalecer las declaraciones de intereses y patrimonio, como dar la facultad a la Contraloría de consultar a diferentes organismos para determinar la veracidad e integridad de la información que contienen las declaraciones, las cuáles, además, deberán publicarse, al menos para las máximas autoridades, en formatos de datos abiertos. Esta iniciativa se presentó desde 2011 y ha estado en discusión en ambas Cámaras desde entonces. El proceso legislativo aceleró en 2015, a partir de la crisis de corrupción en el gobierno, por el caso Dávalos.⁹⁸

⁹⁵ Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, “Informe final”, Santiago, 2015, p. 59.

⁹⁶ *Loc. cit.*

⁹⁷ RRTL, *loc. cit.*

⁹⁸ María Jaraquemada, “Deficiencia en las declaraciones”, *La Segunda*, 16 de febrero de 2015, p. 7.

Resulta claro que la publicitación de las declaraciones, por sí misma, no es suficiente para garantizar condiciones más favorables para la supervisión ciudadana como elemento de un sistema de rendición de cuentas y combate a la corrupción. En ambos países, las “declaraciones juradas” son de acceso público por ley, pero el diseño y la implementación la política pública tiene limitaciones importantes. Por ello, hay que definir los procedimientos más adecuados para que la disponibilidad pública permita a las personas interesadas analizar esta información con claridad. En la sección final abordamos este punto.

ANÁLISIS DEL CASO EN LA SCJN:

AMPARO INTERPUESTO PARA PUBLICAR LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES DE LAS Y LOS DIPUTADOS FEDERALES DE LA LXI LEGISLATURA.*

Antecedentes

El 28 de julio de 2011, a partir de un ejercicio para evaluar la transparencia en la Cámara de Diputados, en Fundar hicimos una solicitud de acceso a la información a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para obtener versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de los diputados federales. El 12 de agosto, la Unidad de Enlace de la ASF respondió su negativa de proporcionar la información, por lo que el 1 de septiembre del mismo año presentamos un recurso de revisión.

La ASF confirmó la respuesta original el 18 de noviembre. Argumentó, por un lado, no tener la facultad legal para entregar las declaraciones patrimoniales y, por el otro, que dicha documentación contiene datos personales, lo cual ‘actualiza la fracción segunda del artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en relación con el párrafo tercero del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y el Criterio 22 del “Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la clasificación de la Información” de la Auditoría Superior de la Federación.’

El 5 de diciembre interpusimos una demanda de amparo indirecto en contra de esta nueva negativa de la ASF, en la que argumentamos que el artículo 40 de la LFRASP es contrario a los artículos 1º, 6º, 133º y 134º de la Constitución mexicana. La sentencia de la primera instancia negó el amparo, es decir que la juzgadora se opuso a la entrega de la información. De acuerdo con nuestro análisis, en su valoración no realizó un ejercicio de interpretación amplio e integral de todos los conceptos de violación y tampoco un estudio de ponderación entre el derecho de acceso de acceso a la información y el derecho de protección de datos personales.

Por ello, el 4 de julio de 2012 presentamos un recurso de revisión en una segunda instancia. El 27 de septiembre de 2012, el recurso fue resuelto por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el cual se declaró incompetente para conocer la materia del recurso y lo remitió a la SCJN – lo cual solicitamos en el recurso. Se turnó a la Primera Sala, a la ponencia del Ministro José Ramón Cossío, con el folio A. R. 599/2012. El 30 de enero de 2013, por iniciativa del propio Ministro, el expediente se enlistó para discutirlo en el Pleno.

* Este apartado es en colaboración con Gabriela Aguirre, ex investigadora del área de Transparencia y rendición de cuentas en Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Para el desarrollo de este apartado, nos basamos en la demanda de amparo, en las fichas informativas que entregamos a las y los ministros y diversos textos de opinión que escribimos, para difundir el caso, alrededor de las fechas de la discusión en la Corte.

Argumentos principales desarrollados en la demanda de amparo

El derecho de acceso a la información se vulnera por la inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), que es contrario al principio de máxima publicidad contemplado en el artículo 6º constitucional, según los tres argumentos siguientes:

I. Al definir optativa la publicación de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, hace absolutamente excluyentes la protección de datos personales y el principio de máxima publicidad, lo cual anula su complementariedad y contraviene la garantía del derecho de acceso a la información, de acuerdo con el artículo sexto, fracción primera, de la Constitución.

- Los funcionarios del Estado tienen una naturaleza eminentemente pública por las actividades que realizan y, por tanto, están obligados a satisfacer necesidades colectivas en función del interés público y rendir cuentas a los ciudadanos.
- Los datos personales que figuren en las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos pueden protegerse para elaborar una versión pública del documento.
- El contenido de las declaraciones de situación patrimonial de un servidor público tiene elementos que deben considerarse como información pública porque resultan necesarios para el ejercicio de la rendición de cuentas y para prevenir y detectar actos de corrupción, específicamente enriquecimiento ilícito y conflictos de interés.

II. Contraviene el artículo sexto de la Constitución que establece que toda la información gubernamental es pública y que sólo podrá ser reservada después de un proceso de análisis, estudio y deliberación que compruebe las razones de interés público por las que la información no debe difundirse.

- Al sujetar la publicación de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos a la voluntad de los mismos, se vulnera el sistema restringido de excepciones en el acceso a la información pública, porque no se respetan ni se acatan la prueba de daño y la prueba de interés público.⁹⁹
- Se omite, desde un principio y sin mayor estudio, la complementariedad entre el principio de máxima publicidad y la protección de los datos personales, precisamente para definir cuál información tiene implicaciones de interés público, por ejemplo, aquella que contribuye al combate a la corrupción.

III. Resulta contrario al artículo primero de la Constitución, en relación con el artículo 133 constitucional porque no se adopta la interpretación bajo el principio *pro personae*. Al hacer voluntaria – y optativa – la publicación de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, se deja de lado las obligaciones que derivan de los tratados internacionales que México ratificó sobre la materia:

⁹⁹ No hay evidencia, por ejemplo, que sustente que se pone en riesgo la seguridad personal de un servidor público por la publicación de su patrimonio. Esto significa que, en este caso, la protección de datos personales contenidos en la declaración patrimonial de los servidores públicos conlleva, de manera implícita, una resolución a priori del supuesto daño.

- **Convención Interamericana contra la corrupción (ratificada en mayo de 1997).** En el artículo II, los Estados convienen considerar la aplicabilidad de: 1) Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la Ley y para la publicitación de tales declaraciones cuando corresponda. 2) Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción.
- **Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) (ratificada en junio de 2001).** El Comité de esta Declaración estima conveniente que México considere regular las condiciones, procedimientos y demás aspectos que sean procedentes en relación con la publicidad de las declaraciones patrimoniales, ingresos, activos y pasivos, con sujeción a la Constitución y a los principios establecidos en las leyes.
- **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada en julio de 2004).**
 - Artículo 7, fracción 4: Cada Estado, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.

Discusión en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰⁰

El Ministro José Ramón Cossío presentó el proyecto de resolución, que otorga el amparo para conocer el contenido de las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de los 500 diputados federales. De igual forma, establece que el párrafo tercero del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es inconstitucional. La discusión del proyecto del ponente se realizó principalmente sobre los siguientes cuestionamientos:

- 1) ¿En qué consiste el derecho de acceso a la información pública y cuáles son sus límites constitucionalmente válidos?

El proyecto de resolución señala que el derecho de acceso a la información es una garantía para que cualquier persona acceda de forma gratuita a la información en posesión de cualquier autoridad. Este derecho, como cualquier otro, tiene límites: cuando existan razones de interés público que lo justifiquen o cuando la información se refiera a la vida privada y los datos personales.

En su análisis, el Ministro hace un estudio amplio sobre los principios rectores en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la ponderación correspondiente frente a la protección de los datos personales y la vida privada. Señala que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la regla general es favorecer la mayor publicidad posible y considerar un régimen limitado de excepciones; apelando siempre la interpretación más favorable, toda decisión negativa debe ser

¹⁰⁰ La discusión fue los días 17, 18 y 20 de junio de 2013 y el 12 de agosto de 2014. En este apartado analizamos lo correspondiente a junio de 2013 porque el debate de agosto en el Pleno de la SCJN fue sucinto: el proyecto nuevo, que presentó el Min. Franco, retomó la postura mayoritaria que nuestros jueces constitucionales adoptaron durante la primera discusión: negar el amparo y declarar como constitucional al párrafo tercero del artículo 40 de la LFRASP. La conclusión general es que se privilegia la protección de los datos personales de los servidores públicos sobre el acceso a la información pública.

motivada y, en ese sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede revelarse.

Posteriormente, afirma que el actuar del Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un cumplimiento adecuado de las funciones públicas. De conformidad con el principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno, el titular de la información es la persona, que delega en los representantes el manejo de los asuntos públicos.

2) ¿Tienen los servidores públicos un umbral distinto de protección de sus datos personales?

En relación con la vida privada y el derecho de protección de datos personales, el proyecto ponente reitera la necesidad de ponderar derechos y valores y analizarlos a la luz del caso en particular. Para ello, afirma que existen criterios orientadores y precedentes jurisdiccionales suficientes que apoyan la tesis del doble estándar en la naturaleza de las funciones de los funcionarios del Estado.

El proyecto propone reiterar las consideraciones realizadas en la ejecutoria del amparo en revisión 2044/2008 de la Primera Sala de la SCJN. En este sentido, se afirma lo siguiente:

- (i) las personas que desempeñan o han desempeñado responsabilidades públicas, así como los candidatos a desempeñarlas, tienen un derecho a la intimidad y al honor con menos resistencia normativa general que el que asiste a los ciudadanos ordinarios; lo anterior en razón de que el desempeño de la función pública exige un escrutinio público intenso de sus actividades;
- (ii) algunos datos de los servidores públicos que pudieran calificarse de privados deben considerarse información sujeta a publicitación, cuando guardan clara conexión con aspectos que es deseable que la ciudadanía conozca para estar en condiciones adecuadas de evaluar la función de los servidores; es decir que, en el caso de los servidores públicos, debe interpretarse restrictivamente la excepción de privacidad.

3) ¿Existe información que deba ser publicitada dentro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos?

El proyecto propone el análisis de las declaraciones patrimoniales de los diputados federales a la luz de la prueba de daño e interés público. La prueba de daño alude a un ejercicio de ponderación de valores y derechos en el que se justifique el riesgo específico por hacer pública cierta información. La prueba de interés público se pregunta si la publicitación de cierta información es conveniente, relevante y necesaria para la sociedad y para el interés de los y las ciudadanas.

Propone considerar que el tercer párrafo del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos limita el derecho de acceso a la información pública al sujetar a la autorización de los servidores públicos la publicidad de toda la información contenida en la declaración de situación patrimonial de los diputados, privado de los servidores públicos. En función de lo anterior es necesario elaborar versiones públicas de las declaraciones de situación patrimonial de los diputados federales.

Argumentos desarrollados por cada Ministro

1) Votos en contra del proyecto de resolución

a) Min. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Las fracciones I y II del artículo sexto constitucional no pueden disociarse, sino, por el contrario, deben leerse de manera conjunta. Es decir, cuando existe información que nace de la fracción II del artículo sexto¹⁰¹, no es jurídicamente posible trasladarla a la fracción I del artículo sexto constitucional y obtener así el carácter de información pública. En términos generales no es válido ejercer un derecho fundamental en perjuicio de otro si no media una causa proporcionada idónea que así lo justifique.

En relación con el doble estándar de la naturaleza de los servidores públicos, afirma que no es aplicable en este caso la ejecutoria de Amparo en Revisión 2044/2008¹⁰² porque el asunto en discusión se refiere al derecho a la intimidad y al honor, en contraposición al derecho a la libertad de expresión. En el presente caso no existe una causa que justifique la divulgación de la información ya que los servidores públicos no tienen un umbral distinto de protección de sus datos personales. En su opinión, no existe ningún fundamento constitucional ni convencional para considerar que la ciudadanía está legitimada para conocer los datos personales de un servidor público.

El Ministro señala que, para publicitarse, un dato personal requiere pasar necesariamente por un proceso previo que los desvincule de la protección y el resguardo exigido: "La protección de los datos personales sólo encuentra una justificación para ser desprotegida y de este modo resulta adecuada para el ciudadano en ejercicio de su derecho de acceso a la información cuando ésta previamente ha sufrido un proceso que verifique su desincorporación de lo privado al ámbito público."¹⁰³

Además señala que en este proceso de desincorporación de lo privado al ámbito público es necesaria la intervención de instancias facultadas a ello y determinen que existan razones que justifiquen su divulgación, previa garantía de audiencia del implicado.

b) Min. Alberto Pérez Dayán

De acuerdo con su exposición, la información contenida en las declaraciones patrimoniales son datos personales los cuales son clasificados por la propia ley como información confidencial. Así, el párrafo tercero del artículo 40 de la LFRASP otorga al servidor público la facultad de decidir si desea o no hacer de conocimiento público el contenido de información confidencial. Según el Ministro, el artículo impugnado en el juicio de amparo no es el indicado porque la información ya se calificó previamente como confidencial. Por ello afirma que el artículo impugnado "visto positivamente le permite a la autoridad informar de algo que la propia ley ya ha calificado como algo que no debe divulgar".

¹⁰¹ Datos personales e información relacionada a la protección de la vida privada de las personas.

¹⁰² Lo mencionamos arriba: establece el doble estándar de la naturaleza de las funciones de las y los servidores públicos.

¹⁰³ Todas las citas provienen de las versiones taquigráficas de las sesiones del Pleno del 17, 18 y 20 de junio de 2013, disponibles en <http://bit.ly/1cqWBhh>.

Además, cuestiona la utilidad de conocer el contenido de la declaración patrimonial como una medida de control ciudadano contra la corrupción: "No necesariamente por conocer el contenido de una declaración de responsabilidad patrimonial podemos alcanzar la determinante de si un servidor público cumple o no con sus cometidos". En este punto, menciona que existen instancias y órganos facultados constitucional y legalmente para revisar el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios del Estado y, en dado caso, para actuar en casos anómalos.

c) Min. Fernando Francisco Franco González Salas

Expresó que no existe ningún fundamento, de ningún tipo, para considerar que el umbral de protección de los servidores públicos es distinto al de los ciudadanos. Tampoco existe, bajo sus consideraciones, una obligación categórica para establecer que las declaraciones patrimoniales deben ser públicas.

La protección de datos personales constituye un derecho autónomo, pero no por ello absoluto y es ponderable frente a otros derechos. La protección de datos personales está sujeta al bien común, a la seguridad nacional, a disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger en dado caso derechos de terceros. Afirma que no hay prevalencia del derecho de acceso a la información sobre la protección de datos personales aun en el caso de servidores públicos porque no existen los elementos para avalarlo de otra manera. Ambos derechos son igualmente salvaguardados por la Constitución Política, por leyes secundarias y no puede, entonces, prevalecer uno sobre otro infundadamente.

d) Min. Luis María Aguilar Morales

Recalcó reiteradamente la importancia de la protección a la privacidad de todas las personas independientemente de cualquier condición. Refiere que no hay disposición de ningún tipo que distinga al servidor público pues son seres humanos sujetos a derechos y obligaciones. No es válido afirmar que los datos personales por razón del sujeto como servidor público puedan ser objeto de un escrutinio mayor o intensidad que cualquier persona. Bajo sus consideraciones, la vida privada de la persona, aunque sea servidor público, es ajena a su función y por tanto inaccesible o no divulgable sin su autorización.

La prueba de daño e interés general no podría pesar sobre los datos estrictamente personales que tienen un valor y protección obvios y por tanto, su publicidad no puede sujetarse a esos exámenes para derivar en su publicación, aunque que pueda ser beneficiosa.

e) Min. Jorge Mario Pardo Rebolledo

Reconoció que el caso implica la ponderación de dos enfrentados. Los servidores públicos están, en todo momento, expuestos al escrutinio de la sociedad y ante ello deben responder sobre el desempeño del cargo que ejercen, lo cual obedece a un sistema sano de rendición de cuentas. En caso de incumplimiento, en las legislaciones correspondientes se establecen los órganos, las vías y las instancias facultadas para sancionar dichas irregularidades.

En este sentido menciona que: "Las autoridades competentes lleven a cabo su función de revisar escrupulosamente el desempeño de los servidores públicos y analizar conforme a los criterios

que se tienen establecidos, cual ha sido su evolución patrimonial, y de advertir alguna irregularidad, previo procedimiento respectivo, imponer las sanciones correspondientes”.

El Ministro afirma que exponer la información patrimonial de terceros sin cargos públicos ocasionaría un daño o perjuicio a sus titulares sin que existan razones de interés público para justificarla. Cuestiona la utilidad de las declaraciones patrimoniales, ya que del acceso a ellas, o a una versión pública, no hay manera de establecer genuinamente si existe o no un incremento patrimonial y en consecuencia un uso indebido del ejercicio público.

Por otro lado, señala, como impedimento para acceder a las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales, las propias reservas legales en distintas disposiciones normativas. En particular, menciona la establecida en la fracción V del artículo 14 de la LFTAIPG, que refiere que la información sujeta a un procedimiento administrativo, como podría ser en este caso, se mantiene reservada en tanto no se solvente el mismo. El mismo artículo establece que la información reservada podrá darse a conocer cuando concluya el período de reserva o las causas que le hayan dado origen.

Asimismo, en el artículo 19 de la LFTAIPG se estipula que, cuando se presenten solicitudes de acceso a la información que incluyan datos personales, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial. Por lo anterior, afirma que la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos es una medida probablemente funcional para la democracia, sin embargo enfrenta retos jurídicos que debe respetar.

f) Min. Beatriz Luna Ramos

El derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad encuentran límites muy claros en la legislación correspondiente. Uno de ellas es la protección constitucional de datos personales. La Ministra señala que es necesario diferenciar entre el órgano público como institución y el servidor público como persona que ejerce el cargo conferido. En este sentido, el órgano es aquel que produce actos de autoridad en el ejercicio de su función. Las declaraciones de situación patrimonial contienen datos personales, en este caso de los servidores públicos como titulares del órgano pero no como órgano tal cual.

La CPEUM protege los datos personales, que sólo pueden difundirse en la medida en que el titular del órgano lo permita. En dado caso, se podrán conocer los datos de identificación de la persona y puesto y datos relacionados con el ejercicio de sus funciones, pero una mayor exposición pública no es válida jurídicamente.

La Ministra sostuvo que los servidores públicos no tienen un umbral distinto de protección que el resto de los gobernados. En ningún lugar de la Constitución ni de las Convenciones Internacionales se establece el doble estándar referido por el quejoso, por lo que el hecho de ser servidores públicos no les priva del respeto irrestricto a los datos personales.

2) Votos a favor del proyecto de resolución

a) Min. Sergio Valls

El principio rector bajo el cual debe ejercerse las funciones estatales es el de máxima publicidad.

En este caso, no puede restringirse de forma absoluta el derecho de acceso a la información ya que las declaraciones patrimoniales permiten advertir que la función de los servidores públicos se apega a la legalidad. Las versiones públicas de las declaraciones son una herramienta que contribuye significativamente a transparentar la actividad estatal y es un medio para que los servidores públicos rindan cuentas.

Se refirió puntualmente a la obligación internacional establecida en la Convención Interamericana contra la corrupción de publicar estos documentos y a los criterios orientadores de la Ley Modelo sobre Establecimiento de Normas de Conducta para el Correcto, Honorable y Adecuado desempeño de las Funciones Públicas de la Organización de Estados Americanos.

Sobre la ponderación de derechos, señala que el equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos radica en la elaboración de versiones públicas en la que se salvaguarden los datos personales, para difundir solamente aquellos que permitan asegurar el uso debido de los ingresos públicos por parte de los funcionarios. En este orden de ideas sostiene que el objetivo de las declaraciones patrimoniales es conocer la evolución del patrimonio de los servidores y, en su caso, detectar posibles incrementos. No puede limitarse de forma absoluta el acceso de los ciudadanos a la información porque los ciudadanos tienen el poder de fiscalización de la función pública.

El derecho de acceso a la información es un pilar fundamental del Estado democrático, es mecanismo para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. También es una herramienta y un derecho ciudadano de combate a la corrupción bajo el amplio escrutinio público de la función estatal. En su opinión, el párrafo tercero del artículo 40 de la LFRASP sí limita en exceso el ejercicio del derecho porque contiene datos que la sociedad está interesada y legitimada para conocer.

b) Min. Juan N. Silva Meza

El derecho de acceso a la información no sólo tiene un valor en sí mismo como derecho fundamental y humano, sino que también tiene una gran importancia como medio para el ejercicio de otros derechos y finalidades de gran trascendencia social y política. Mediante el ejercicio de este derecho, la sociedad puede convertirse en un vigilante de las autoridades que están a su servicio.

La prueba de daño y la prueba de interés público no son meras distinciones doctrinales sino herramientas de interpretación para ponderar la importancia de conocer cierta información frente a la defensa de privacidad. Por ello, afirma que los servidores públicos son figuras públicas y ante ello, el umbral de protección de la privacidad debe ceder frente a un interés público. Es clara la obligación que todos los funcionarios del Estado tienen de rendir cuentas sobre el desempeño de su función, del ejercicio de recursos públicos.

La transparencia de la gestión pública es el único vehículo para que la sociedad ejerza ese derecho y ese deber de conocer en qué se desempeñan los servidores públicos. Se trata entonces de una exigencia democrática.

3) Votos por la interpretación conforme

a) Min. Olga Sánchez Cordero

Afirma que se trata de un tema relevante porque confronta los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. Es necesario por ello definir el contenido y los alcances del derecho de acceso a la información para tener un equilibrio con la protección de datos.

La declaración patrimonial contiene información no sólo del declarante, sino del cónyuge y otros dependientes económicos. El hecho de que el artículo impugnado establezca la condicionante de manifestar la voluntad de hacer público los datos, guarda congruencia entre máxima publicidad y la protección de datos personales.

Por ello estimó que el precepto impugnado debe permanecer en el orden jurídico, mediante una interpretación conforme para encontrar el equilibrio entre los valores constitucionales confrontados. Y, en el caso del acto reclamado subsidiario, se pronunció por entregar las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales.

b) Min. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

El Ministro menciona que ni la información reservada ni la información confidencial tienen ese carácter de modo absoluto, sino que ambas pueden ser superadas mediante la prueba de interés público, mediante el cual se desarrolla un ejercicio de ponderación entre el interés público de revelar la información – que se deriva del derecho de acceso a la información –, y el interés público de proteger, de no revelar la información – que deriva del derecho a la intimidad y a la protección de datos personales.

Al realizar este ejercicio, el Ministro estima que el artículo impugnado de inconstitucional se salva mediante la interpretación conforme, con la cual la voluntad de manifestación o la ausencia de manifestación, o de autorización previa, puede ser superada por razones de interés público, al realizarse la prueba referida. Concluye que si bien el párrafo tercero del artículo 40 de la LFRASP es constitucional (vía interpretación conforme), es fundada la petición del quejoso por la entrega de las versiones públicas de los diputados federales.

¿Qué nos deja la resolución de la SCJN?¹⁰⁴

El debate en la Corte fue amplio y dividido. Desde una trinchera se defendió el principio de máxima publicidad y la legítima fiscalización ciudadana; desde la otra, el derecho a la protección de datos personales de los servidores públicos. Cinco ministros se posicionaron por la entrega de información: tres mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y dos mediante la interpretación conforme. La mayoría, en cambio, votó contra la apertura de la información patrimonial y por la prevalencia del derecho a la protección de datos personales sobre el derecho de acceso a la información.

El argumento de la mayoría se basó en el razonamiento de que, con la apertura de dicha información, se vulnera el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales de los servidores públicos, lo que además implica que no existen motivos de interés público suficientes

¹⁰⁴ Versión modificada del post ‘Opacidad y declaraciones patrimoniales: los sinsentidos de la Suprema Corte’, en el blog El Juego de la Suprema Corte de la revista *Nexos* [versión electrónica disponible en <http://bit.ly/Ma0p0h>].

para generar versiones públicas de las mismas. Asimismo, desde esta perspectiva, los funcionarios del Estado no gozan necesariamente de un umbral de protección distinto de sus datos personales en relación con los ciudadanos porque son, ante todo, personas que gozan de los mismos derechos y obligaciones constitucionales.

Es cierta la posibilidad de afectar la vida privada de los servidores públicos pues parte de la información contenida en las declaraciones patrimoniales son datos personales, cuya protección es un derecho tan importante como el derecho de acceso a la información. Tomando en cuenta que existen límites constitucionales, legales y convencionales para ambos derechos, el punto medular era la ponderación de razones en función del interés público.

Nuestra conclusión es que faltó tal vez discutir con profundidad mayor si la información patrimonial de los servidores públicos es de interés público y la relación entre este tipo de información y el tipo de sistema democrático que es deseable para la vida en sociedad. En ese sentido, se pudo considerar la discusión sobre la razonabilidad de ciertas medidas que causen algún grado de afectación a los servidores públicos, lo que se evitó al definir, *a priori*, la inexistencia del umbral diferenciador, es decir el estándar doble como criterio de juicio, que se debatió previamente a propósito del derecho al honor.

Bajo este orden de ideas, la consideración mayoritaria –con matices diferentes en los argumentos–, es que no es posible hacer prevalecer el derecho de acceso a la información sobre cierta dimensión de la protección de datos personales porque no hay una diferencia entre servidores públicos y ciudadanos, en tanto son personas humanas que gozan de los mismos derechos fundamentales. Para nosotros, los elementos de diferencia existen porque el funcionario se encarga de los asuntos públicos; por esa razón su exposición pública es mayor *per se*. Tener en sus manos los recursos y las decisiones públicas obliga a un escrutinio más abierto y más cercano.

El caso, además, parece mostrar diferencias sobre los límites y las justificaciones de la participación en los asuntos públicos. Varios ministros mostraron dudas sobre la pertinencia de la fiscalización ciudadana. Por ejemplo, para el ministro Pardo Rebolledo “...las autoridades competentes llevan a cabo su función de revisar escrupulosamente el desempeño de los servidores públicos y analizar, conforme a los criterios que se tienen establecidos, cuál ha sido su evolución patrimonial, y de advertir alguna irregularidad, previo procedimiento respectivo, imponer las sanciones correspondientes”.

Nuestra idea de democracia implica un mayor grado de involucramiento de las personas con las instituciones y servidores públicos. La transparencia en el ejercicio de la función pública es una condición básica para facilitar estos intercambios. Es por ello que la utilidad de conocer la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos se explica por la necesidad de adoptar medidas para mitigar la corrupción en el país.

MODIFICAR LA LEY

PARA ABRIR LAS DECLARACIONES

Parece evidente que, a pesar de contar con normas destinadas al combate a la corrupción, su aplicación en la práctica resulta insuficiente. Tal vez por ello sería desatinado insistir en la creación de leyes nuevas pues, en su lugar, tal vez habría que acentuar la importancia de supervisar la implementación de las políticas públicas; no obstante, una de las lecciones del caso que trató la SCJN, y de la investigación de la Secretaría de la Función Pública sobre el conflicto de interés del presidente Enrique Peña Nieto, Angélica Rivera y el secretario de Hacienda Luis Videgaray, es la importancia de contar con ese marco.

Las leyes regulan los conflictos que se presentan en una sociedad. Los principios generales que entraña cualquier marco normativo son una guía, una referencia, que sirve para limitar la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Es cierto que los cambios normativos no conducen, en automático, a cambios en las prácticas¹⁰⁵; no obstante, su impacto es susceptible de notarse en otros ámbitos: la mera existencia de la norma expresa un tipo de consideración social y política sobre el asunto público que rige. En todo caso, la aprobación de normas también es “el primer paso para prevenir o sancionar actos corruptos” porque se tipifican de manera legal.¹⁰⁶

Esta propuesta para regular la disposición pública de las declaraciones patrimoniales y de intereses tendría que formar parte de una nueva fase de reformas estructurales que “implican cambios en la gestión gubernamental: mejores oportunidades para que los ciudadanos monitorean y participen en la toma de decisiones públicas, así como una mayor regulación de los puntos de intersección entre lo público y lo privado”¹⁰⁷. Se trata, como explica Andrew Stark, de limitar las ‘condiciones objetivas’ para encauzar la conducta del servidor público¹⁰⁸, lo que impactaría la estructura del sistema de rendición de cuentas y de combate a la corrupción.

Podría parecer que existe ya un entramado jurídico e institucional para contener los problemas específicos de enriquecimiento ilícito y de conflicto de intereses en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos y para el combate a la corrupción en general.¹⁰⁹ Sin embargo persisten casos de desvío de recursos, de incrementos repentinos en la riqueza de funcionarios públicos y de privilegios y decisiones cuya legitimidad y legalidad son cuestionables por lo que habría que revisar el alcance

¹⁰⁵ Roberts, *art. cit.*, p. 181, Lovell, *art. cit.*, p. 67.

¹⁰⁶ Dussauge, *art. cit.*, p. 220.

¹⁰⁷ Rose-Ackerman, *art. cit.*, p. 41. Entre 1982 y 2009, hubo una serie de modificaciones normativas relacionadas con el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la rendición de cuentas en ámbitos como la transparencia, el gasto público, su fiscalización, la profesionalización de la función pública – incluyendo las responsabilidades de los servidores públicos. Para un recuento analítico ver Dussauge, *art. cit.*, pp. 220-227.

¹⁰⁸ “Legislación relativa a conflictos de intereses en Estados Unidos y Canadá: lecciones de la experiencia en Norteamérica”, p. 410, en Irma Eréndira Sandoval, *op. cit.*

¹⁰⁹ Dussauge, *art. cit.*, p. 234.

del mandato de las instituciones de control.¹¹⁰ De igual forma, habría que considerar la serie de recomendaciones que el MESICIC hace en sus informes al respecto.¹¹¹

Si uno de los principios generales de establecer un sistema de declaraciones es configurar una ‘amenaza creíble’ de detección del enriquecimiento ilícito y de conflictos de interés, queda claro que la publicidad es una condición indispensable para la credibilidad del sistema.¹¹²

Desde nuestra perspectiva, el acceso público a las declaraciones tendría que habilitarse mediante la elaboración de versiones públicas, sin restricciones. Será complicado evitar el uso político de las medidas anticorrupción pero eso no implica excluir una serie de disposiciones para que la publicidad de la información patrimonial no se convierta en un problema: para ello hay ya lineamientos de elaboración de versiones públicas de documentos que contengan información pública y datos personales.¹¹³

Las disposiciones normativas sobre la publicidad de estos documentos deben incluir los elementos siguientes:

- 1) Obligatoriedad y transparencia: Todas las declaraciones de situación patrimonial y de intereses deben estar disponibles para consulta pública.
- 2) Tipo de información disponible: toda aquella que se considere indispensable para evaluar la situación patrimonial y los intereses particulares. Esta información debe incluir los montos de ingresos y sus fuentes, el valor y tipo de propiedades, bienes muebles e inmuebles, valor de inversiones, saldos de cuentas, créditos, deudas, hipotecas, préstamos, derechos; pertenencia a consejos asesores, administración y vigilancia, participación en asociaciones y organizaciones sin fines de lucro; sanciones administrativas e incompatibilidades. Esta información también tendría que estar disponible sobre la o el cónyuge y dependientes económicos.
- 3) Alcance: cuáles rangos del escalafón de servidores públicos deben tener como obligación la publicidad de sus declaraciones patrimoniales y de intereses. De igual forma, se podría definir a partir del tipo de mandato y responsabilidad, política y administrativa, del servidor público.
- 4) Formato de publicidad: la elaboración de versiones públicas que protejan los datos sensibles contenidos en las declaraciones.¹¹⁴
- 5) Temporalidad: el marco normativo mexicano ya establece que las y los servidores públicos deben presentar su declaración el inicio de su encargo, anualmente, cuando haya una modificación en su situación patrimonial y al final de su periodo en el servicio público.

¹¹⁰ En 2013, se conocieron los casos de los ex gobernadores Granier (Tabasco) y Reynoso (Aguascalientes) y el de la profesora Gordillo. En 2014 y 2015, los casos de conflictos de interés, principalmente del Presidente Peña Nieto y del secretario de Hacienda Luis Videgaray, pusieron el tema nuevamente en los medios y en los debates legislativos relacionados con el Sistema Nacional Anticorrupción.

¹¹¹ OEA, 2012. Según el informe de la segunda ronda del MESICIC, “se han encontrado dificultades para que la gran mayoría de los servidores haga públicas sus declaraciones patrimoniales” (2007).

¹¹² StAR, *op. cit.*, p. 60 pero sobre todo pp. 83-94.

¹¹³ “Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2006.

¹¹⁴ En algunos casos, como vimos en el apartado comparativo, esto se acompaña de otro tipo de medidas, como el acceso condicionado a la justificación del uso de la información, el cobro por la consulta o restringirla a que se realice en persona, con el fin supuesto de evitar su manipulación arbitraria o frívola. Sin embargo, esto es una “anomalía de transparencia”, pues el derecho de acceso a la información en México tiene como principio que la información pública esté disponible sin tener que justificar el interés de la consulta.

- 6) Sanciones: existe ya, en la LFRASP, el tipo de sanciones para la o el servidor público que no cumpla con la obligación de presentar su declaración patrimonial, pero únicamente para la administración pública federal. Habría que definir, en el marco normativo general, las sanciones para los servidores públicos de los otros Poderes de la Unión y los ámbitos estatal y municipal.
- 7) Procedimiento de investigación: una de las ventajas de la publicidad de las declaraciones es habilitar más ampliamente el monitoreo de su contenido. Por ello también tendría que haber un procedimiento simple para las denuncias cuando se identifique discordancia o anomalías en la información de las declaraciones.
- 8) Formato: las autoridades encargadas del registro y custodia de la información deben habilitar sistemas y plataformas que hagan eficiente tanto la captura como la revisión de las declaraciones patrimoniales y de intereses, las cuales deberán publicarse en formato de datos abiertos para ampliar el alcance del análisis de esta información, así como el escrutinio público.

CONCLUSIONES

La intención original de elaborar este documento era hacer una monografía sobre las declaraciones patrimoniales, que sirviera para explicar qué son, para qué sirven y por qué su publicidad es necesaria. Si bien ese propósito se mantiene, a partir de la discusión en la SCJN y de los conflictos de interés del Presidente Peña Nieto y el secretario Videgaray, comenzaron a resonar otras ideas asociadas no sólo sobre la pugna jurídica entre el derecho de acceso a la información y el de la privacidad, o sobre el combate a la corrupción sino, de manera notable, acerca de sus implicaciones en la vida de las personas.

Por ello se hizo necesario ampliar la perspectiva de este estudio y, al menos, intentar explicar las relaciones entre la actuación de las y los funcionarios públicos, la importancia de la confianza en las instituciones de gobierno, la participación ciudadana y los marcos normativos sólidos.

La finalidad principal de la regulación es garantizar y salvaguardar el vínculo entre el gobernante y el gobernado de todas aquellas interferencias corruptoras que puedan impedir que el legislador represente a los ciudadanos.¹¹⁵

Existen ya órganos de gobierno que vigilan y fiscalizan sobre los servidores públicos. Su mandato específico es ejercer control sobre el desempeño, asegurar el cumplimiento de las normas que lo rigen, investigar las anomalías y sancionar cuando se comprueban las faltas. En esto no hay razón para excluir, en sentido alguno, la complementariedad del control ciudadano como un mecanismo adicional para la rendición de cuentas.¹¹⁶ Y es que parece que, en ocasiones, nuestros representantes hacen caso de Bentham: “Lo más que puede hacer el hombre más celoso del interés público, lo que es igual que decir el más virtuoso, es intentar que el interés público coincida con la mayor frecuencia posible con sus intereses privados.”¹¹⁷

El principio de representación significa actuar para el beneficio de la sociedad: un gobierno es representativo si actúa de acuerdo con lo que interpreta como el beneficio mayor para la colectividad.¹¹⁸ La pérdida de confianza hacia las instituciones democráticas no es, únicamente, porque se consideren ineficaces o corruptas sino porque, además, se percibe la pérdida de influencia ciudadana sobre ellas (Krastev, 2013) lo que las hace ajenas, apartadas de nuestra cotidianeidad – aunque no sea así en la práctica. Esta crisis de confianza se refleja en la impotencia ciudadana, porque se percibe que los políticos no la toman en cuenta, porque viven y deciden en lo oculto, en un lugar

¹¹⁵ Así lo refiere Eloy García, “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática”, *Revista Sistema*, 118-119, 1994, p. 124, citado en Jaime Cárdenas, “Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés”, en Sandoval, *op. cit.*, p. 383.

¹¹⁶ De nuevo, conviene señalar la iniciativa “Legislador transparente”, sintomática del interés ciudadano por exigir más transparencia y mejor rendición de cuentas a quienes buscaron ocupar un puesto de elección popular en 2015.

¹¹⁷ *Falacias políticas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 23. Citado en Fernando Escalante Gonzalbo, *El principio o al político del porvenir*, Cal y Arena, México, 1995, p. 156.

¹¹⁸ De nuevo, la idea está en Przeworski, *et al.*, *art. cit.*

distinto, inalcanzable para el ciudadano común. El concepto de “clase política”, en este sentido, bien puede adquirir una connotación de la división social. Tal vez por eso es que se percibe que toda la clase política es corrupta, sin matices.

En ese sentido, el Poder Legislativo debe asirse del debate público reciente – alrededor de la publicidad de las declaraciones patrimoniales – sobre la corrupción, la confianza ciudadana y el ejercicio de la función pública y reconocer la importancia de llevar adelante las reformas necesarias sobre este tema.¹¹⁹ Redimensionar el vínculo entre Estado y sociedad pasa por la implementación de mecanismos que permitan controlar y vigilar los actos de gobierno y los factores que influyen en el desempeño de las y los servidores públicos de forma que se fortalezcan la confianza ciudadana y la legitimidad de quienes ocupan cargos en la función pública, lo que no es un asunto menor.

¹¹⁹ A la fecha de publicación de este documento – enero de 2016 – está pendiente la presentación, discusión y, en su caso, aprobación de las iniciativas de las leyes secundarias que derivan de la reforma constitucional en materia anticorrupción del mismo año.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), "A un año de la vigencia de la Ley de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de funcionarios/as públicos/as", Buenos Aires, 2014.

BARÓN, María, 'Auditoría Social en el Poder Legislativo Argentino: Obtención y Publicación de las Declaraciones Juradas de los Senadores Nacionales', en Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, *Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina Estudios de Caso sobre Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos*, Banco Mundial, Lima, 2003, pp. 27-35.

BHARGAVA, Vinay and Emil Bolongaita, "An Analytical Framework for Improving the Effectiveness of Anticorruption Policies and Programs", en *Challenging Corruption in Asia. Case Studies and a Framework for Action*, The World Bank, Washington, 2004, pp. 17-76.

CANTÚ, Jesús, Benjamín Fuentes y Mauricio Merino, "La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas", en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, ASF – CIDE – RRC, México, 2011, pp. 47-65.

CÁRDENAS, Jaime, "Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés", en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI-UNAM-Instituto de Investigaciones Sociológicas, 2009, pp. 377-403.

Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, "Informe final", Santiago, 2015.

CROW, David, "The Party's Over: Citizen Conceptions of Democracy and Political Dissatisfaction in Mexico", *Comparative Politics*, 43 (1), 2010, pp. 41-61.

DJANKOV, Simeon, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer, "Disclosure by politicians", National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 14703, 2009 [versión electrónica disponible en <http://www.nber.org/papers/w14703>].

DUSSAUGE, Mauricio, "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII Políticas Publicas*, El Colegio de México, México, 2010.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *El derecho a la privacidad*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008.

---, *El principito o al político del porvenir*, Cal y Arena, México, 1995.

Fiss, Owen, "¿Tienen los servidores públicos el derecho a la intimidad?", en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, pp. 311-323.

GARZÓN VALDÉS, Baltazar, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2010.

GÓMEZ, Nicolás, *Declaraciones juradas de funcionarios públicos. Una herramienta para el control y prevención de la corrupción. Tecnología informática y gestión pública*, Oficina Anticorrupción, Buenos Aires, 2007.

GUERRERO, Juan Pablo, "Tecnología y protección de datos" en Ackerman, *op. cit.*, pp. 324-352.

GUPTA, Akhil "Narrating the State of Corruption", en Haller and Shore, (eds.), *Corruption. Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London-Ann Arbor, 2005.

HERNÁNDEZ SALMERÓN, Guillermo A., "México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 78 (2006), pp. 125-142.

HETHERINGTON, Kregg, *Guerrilla Auditors. The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*, Duke University Press, USA, 2011.

HILL MAYORAL, Benjamín G., Óscar Jaimes Bello y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Sobre el complejo arte de medir la corrupción: Apuntes teóricos y análisis del caso mexicano", *Revista de Administración Pública*, XLIII (2008, número especial), pp. 107-131.

Instituto Federal de Acceso a la Información, "Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2006.

International Council on Human Rights Policy – Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *La integración de los Derechos Humanos en la Agenda de Combate a la Corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades*, 2011.

International Council on Human Rights Policy – Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, ICHRP-EGAP, Monterrey, 2009.

JARAQUEMADA, María, “Deficiencia en las declaraciones”, *La Segunda*, 16 de febrero de 2015, p. 7.

KRASTEV, Ivan, *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?*, TED, 2013 [versión electrónica para Kindle].

LACHENAL, Cécile y Ana Joaquina Ruiz, *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*, Fundar-Gedisa, México, 2013.

Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas, disponible en <http://bit.ly/1jDRy1U>.

LOMNITZ, Claudio, “#BastaDeGóngoras”, *La Jornada*, 7 de octubre de 2013 [versión electrónica disponible en <http://bit.ly/1bbewIK>. Consulta del 30 de enero de 2014].

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010, pp. 1-28.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, Mauricio Merino y Lourdes Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, ASF – CIDE – RRC, México, 2011.

LOVELL, David W., “Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States”, en Dieter Haller and Cris Shore (eds.), *Corruption. Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London-Ann Arbor, 2005.

MAKINWA, Abiola O., “Transparency and Corruption: Bypassing the Compromised State”, 3rd Global Conference on Transparency Research, HEC Paris, 24 -27th October 2013 [version electronica disponible en <http://bit.ly/1LR74Yb>].

MESSICK, Richard, “Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime”, U4 Anti-corruption Resource Centre, 2009 (6), [versión electrónica disponible en <http://bit.ly/1NNec6Y>].

MORRIS, Stephen, “¿“La política acostumbrada” o “política insólita”? El problema de la corrupción en el México contemporáneo”, en Claudio Lomnitz (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 221-237.

PARDO, María del Carmen, "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno", en Merino, López Ayllón y Cejudo, *op. cit.*, p. 29-86.

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina Smulovitz, "Accountability social: La otra cara del control" en Peruzzotti y Smulovitz (eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Temas, 2002, pp. 2-52.

Presidencia de la República, *Segundo informe de gobierno*.

PRZEWORSKI, Adam, Susan Stokes, and Bernard Manin, "Introduction", *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, New York, 1999.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 'Declaraciones patrimoniales y de intereses en los congresos de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa', 2011, disponible en <http://bit.ly/1PCnRQO>.

ROBERTS, Alasdair, "La lucha por los gobiernos abiertos", en Irma Eréndira Sandoval, (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI-UNAM-Instituto de Investigaciones Sociológicas, 2009, pp. 180-198.

ROSE-ACKERMAN, Susan, "Economía Política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas", en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI-UNAM-Instituto de Investigaciones Sociológicas, 2009, pp. 23-43.

SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008.

Secretaría de Gobernación, *Encuesta nacional de cultura política y prácticas ciudadanas (ENCUP) 2012*.

Secretaría de la Función Pública, 'Informe de labores y ejecución 2012 – 2013'.

STARK, Andrew, "Legislación relativa a conflictos de intereses en Estados Unidos y Canadá: lecciones de la experiencia en Norteamérica", en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI-UNAM-Instituto de Investigaciones Sociológicas, 2009, pp. 404-413.

Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), *Public Office, Private Interests. Accountability through Income and Asset Disclosure*, The World Bank, Washington, 2012.

The World Bank, *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank*, The World Bank, 1997.

Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index 2014*, disponible en <http://cpi.transparency.org/cpi2014/>.

UGARTECHE, Óscar, "Para desprivatizar lo público", en Sandoval, Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI-UNAM-Instituto de Investigaciones Sociológicas, 2009, pp. 75-94.

VILLANUEVA, Ernesto, "Publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos: una reflexión comparativa", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal penal. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Tomo XII Ministerio Público, contencioso administrativo y actividad jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2008, pp. 421-443 [versión electrónica disponible en <http://bit.ly/1ezyFA5>].

WARNER, Michael, *Público, públicos, contrapúblicos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

ANEXO

TABLA COMPARATIVA DE LA REGULACIÓN DE LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES Y DE INTERESES¹

| PAÍS | INSTRUMENTO QUE REGULA LAS DECLARACIONES | DISPONIBILIDAD PÚBLICA | FORMATO DE PUBLICIDAD | IPC ² | IDC ³ | TASA DE SECUESTROS ⁴ |
|-----------|---|------------------------|--|------------------|------------------|---------------------------------|
| Argentina | Ley de Carácter Público de las Declaraciones Juradas Patrimoniales integrales de los Funcionarios Públicos (Ley 26.857) (2013). | SÍ | Toda la declaración será pública, excepto el anexo reservado (Artículo 5º de la Ley 26.857). | 107 | 49 | 0.5 (2008) ⁴ |
| Bolivia | Ley N° 2027 Decreto Supremo N° 1233 (2012) | SÍ | Un resumen de la última Declaración Jurada de Bienes y Rentas, tomando en cuenta la fecha de su formulario, será publicada a través de la página web de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, conteniendo: Nombres y apellidos, fecha del formulario de la Declaración, Total de: Activos, Pasivos, Patrimonio y Rentas, y dejará de ser publicada cuando dicha fecha del formulario de declaración no sea la última o cuando su fecha de presentación tenga antigüedad superior a dos años (art. 18). | 103 | 113 | 1.0 (2012) |
| Brasil | Ley 8730 (1993) | SÍ | Las declaraciones serán periódicamente publicadas por extracto en el Diario Oficial de la Unión por el Tribunal de Cuentas de la Unión (Artículo 1(2) de la Ley 8730). | 69 | 79 | 0.2 (2012) |
| Bulgaria | Ley de la Divulgación Pública de los Intereses Financieros de los Altos Funcionarios Públicos (2000) | SÍ | Las declaraciones son públicas y accesibles en un registro público (Art. 6). | 77 | 69 | 1.0 (2012) |
| Chile | Ley N° 18.575 (2001) | SÍ | La declaración será pública (art. 61). | 21 | 41 | 1.5 (2012) |

¹ Elaboración de Fundar, Centro de Análisis e Información.

² Transparency International - CPI 2014.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – IDH 2014.

⁴ Si no hay otra referencia, los datos vienen de estos dos sitios de Internet: <http://knoema.es/atlas/topics/Estad%C3%ADstica-criminal/Ataques-Secuestros-5-Robos-Violaci%C3%B3nes-Sexuales/Secuestro-tasa?action=export&gadget=table#> y <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime.html>.

⁵ http://tn.com.ar/politica/segun-la-onu-argentina-lideraba-ranking-de-paises-con-mas-robos-de-america-latina_421919

| PAÍS | INSTRUMENTO QUE REGULA LAS DECLARACIONES | DISPONIBILIDAD PÚBLICA | FORMATO DE PUBLICIDAD | IPC ¹ | IDC ² | TASA DE SECUESTROS ³ |
|-------------|--|------------------------|--|------------------|------------------|---------------------------------|
| Colombia | Ley 190 (1995). | NO | No es obligatoria de la publicidad de las declaraciones patrimoniales. | 94 | 98 | 0.6 (2012) |
| Costa Rica | Ley N° 8422 (2004). | NO | Las declaraciones son confidenciales (excepto para la autoridad). | 47 | 68 | 0.1 (2012) |
| Cuba | Ley de la Contraloría General de la República de Cuba (Ley 107/09) (2009). Reglamento de la Ley de la Contraloría General de la República de Cuba (2009). | NO | No se especifica si las Declaraciones juradas de bienes patrimoniales son accesibles al público. | 63 | 44 | ⁵ |
| Ecuador | Constitución de la República de Ecuador (2008). Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1978). Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (2005). | NO | No se especifica si las Declaraciones juradas de bienes y rentas son accesibles al público. | 110 | 98 | 0.2 (2010) |
| El Salvador | Constitución de la República de El Salvador (1983). Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos (1959). | NO | Las declaraciones serán mantenidas en reserva y se clasificarán y guardarán en un archivo especial que al efecto llevará la Corte Suprema de Justicia (Artículo 6 de la Ley). | 80 | 115 | 0.2 (2012) |
| España | Ley 5/2006 (2006). | SÍ | El contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado y demás altos cargos previstos en el artículo 3 de esta ley se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado”, en los términos previstos reglamentariamente. En relación con los bienes patrimoniales, se publicará una declaración comprensiva de la situación patrimonial de estos altos cargos, omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares. (Artículo 14(4) de la Ley 5/2006). | 37 | 27 | 0.3 (2012) |

⁶ No fue posible encontrar la cifra. En adelante, si la celda está vacía, se entiende lo mismo.

| PAÍS | INSTRUMENTO QUE REGULA LAS DECLARACIONES | DISPONIBILIDAD PÚBLICA | FORMATO DE PUBLICIDAD | IPC ¹ | IDC ² | TASA DE SECUESTROS ³ |
|-----------|---|------------------------|---|------------------|------------------|---------------------------------|
| Etiopía | Proclamación de Divulgación y Registro de Bienes (Ley No. 668/2010) (2010). | SÍ | Cualquier persona puede solicitar las declaraciones patrimoniales a la Comisión Federal de Ética y Anti-Corrupción o la Unidad de Ética correspondiente. Además, cada dos años esta Comisión publicará información general con respecto a la registración de los bienes (Artículo 12 de la Ley No. 668/2010). | 110 | 173 | ⁵ |
| Francia | Ley n° 2013-907, sobre la transparencia de la vida pública (2013). Decreto n° 2013-1212 (2013). | SÍ | Después de tres meses, la Alta Autoridad para la transparencia de la vida pública, podrá hacer públicas las declaraciones patrimoniales y de interés | 26 | 20 | 3.3 (2012) |
| Georgia | Ley sobre Conflictos de Interés y Corrupción en el Servicio Público (1997). | SÍ | Cualquier persona tiene el derecho a solicitar una copia de la Declaración de propiedades completa, con excepción del número personal, el domicilio privado, número de teléfono y la página confidencial (Artículo 19 de la Ley sobre Conflictos de Interés y Corrupción en el Servicio Público). | 50 | 79 | 0.1 (2010) |
| Guatemala | Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto del Congreso 89-2002) (2002). | NO | Los datos proporcionados por los funcionarios públicos dentro de su declaración jurada patrimonial deben tenerse como proporcionados bajo garantía de confidencialidad, se prohíbe su divulgación por cualquier medio y sólo podrán verificarse dentro de un proceso judicial (art. 21). | 115 | 125 | 1.2 (2009) |
| Honduras | Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos (Decreto 301) (1994). Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas | NO | La divulgación de las declaraciones está prohibida. Solamente pueden ser utilizadas para los fines señalados en la ley (Artículo 28 del Decreto 301; art. 64 del Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas). | 126 | 129 | 1.0 (2012) |

| PAÍS | INSTRUMENTO QUE REGULA LAS DECLARACIONES | DISPONIBILIDAD PÚBLICA | FORMATO DE PUBLICIDAD | IPC ¹ | IDC ² | TASA DE SECUESTROS ³ |
|-----------|--|------------------------|---|------------------|------------------|---------------------------------|
| India | Reglas (de Conducta) de los Servicios Civiles de India (1968). Reglas de los Miembros de Rajya Sabha (Declaración de Activos y Pasivos) (2004). Reglas de los Miembros de Lok Sabha (Declaración de Activos y Pasivos) (2004). | NO | Las declaraciones son confidenciales (art. 8, j. Ley del Derecho a la Información). ⁶ Las declaraciones de los representantes (Lok Sabha y Rajya Sabha) solamente pueden ser publicados con el permiso del presidente de estas cámaras (Artículo 4(4) de las Reglas de los Miembros de Rajya Sabha y de las Reglas de los Miembros de Lok Sabha). | 85 | 135 | 3.2 (2010) |
| Indonesia | Ley No. 28 (1999). Decreto 7 de Comisión de Erradicación de la Corrupción Comisionados (2005). | SÍ | Las declaraciones son públicas (Artículos 5(1), 5(2) y 5(3) de Decreto 7 de Comisión de Erradicación de la Corrupción Comisionados). | 107 | 108 | 0.2 (2012) |
| Jamaica | Ley de la (Prevención de la) Corrupción (Ley 18 de 2000) (2000). Ley (de la Integridad de los Miembros) del Parlamento (1973). | NO | Las declaraciones son confidenciales (Artículo 6(1) de la Ley 18 de 2000 y Artículo 6(1) de la Ley (de la Integridad de los Miembros) del Parlamento). | 85 | 96 | 0.4 (2012) |
| Kenia | Ley de Ética de Funcionarios Públicos (2003). | NO | Las declaraciones son confidenciales (Artículo 30 de la Ley de Ética de Funcionarios Públicos). | 145 | 147 | 0.2 (2012) |
| Letonia | Ley sobre la Prevención de Conflictos de Interés (2002). | SÍ | Las declaraciones son públicas, con excepción de la parte confidencial, que incluye la dirección de la residencia y el número de identificación personal (Artículo 26 de la Ley sobre la Prevención de Conflictos de Interés). | 43 | 48 | 0.0 (2012) |
| Nicaragua | Ley de Probidad de los Servidores Públicos del Estado (Ley 438) (2002). | SÍ | Cada persona natural o jurídica puede solicitar las declaraciones patrimoniales de los funcionarios a la Contraloría, previa justificación (Artículo 22 de la Ley 438). | 133 | 132 | 0.1 (2010) |
| Pakistán | Ley de la Representación del Pueblo (1976 | Sí | Solamente las declaraciones de los legisladores son públicas (Artículo 42). | 126 | 146 | ⁵ |

| PAÍS | INSTRUMENTO QUE REGULA LAS DECLARACIONES | DISPONIBILIDAD PÚBLICA | FORMATO DE PUBLICIDAD | IPC ¹ | IDC ² | TASA DE SECUESTROS ³ |
|-----------|--|------------------------|---|------------------|------------------|---------------------------------|
| Paraguay | Constitución Nacional de la República de Paraguay (1992). Ley de la Función Pública (Ley 1626/2000) (2000). | NO | La Constitución Nacional de la República de Paraguay ni la Ley 1626/2000 incluyen disposiciones sobre la publicidad de las declaraciones patrimoniales. | 150 | 111 | 0 (2012) |
| Perú | Constitución Política del Perú (1993). Ley que Regula la Publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los Funcionarios y Servidores Públicos del Estado (Ley 27482) (2001). | SÍ | Las declaraciones son publicadas por el Titular de cada pliego presupuestal durante el primer trimestre del ejercicio presupuestal en el diario oficial El Peruano (Artículo 6 de la Ley 27482). | 85 | 82 | 2.5 (2009) |
| Polonia | Ley sobre el Ejercicio del Mandato de un Diputado o Senador (1996). - | SÍ | Las declaraciones son públicas, con la exclusión de la ubicación de los bienes inmuebles de los legisladores (Artículo 35(5) de la Ley sobre el Ejercicio del Mandato de un Diputado o Senador). | 35 | 35 | 0.1 (2012) |
| Sudáfrica | Código de Conducta para los Miembros de la Asamblea y del Consejo Permanente (1997) Reglamentos del Servicio Público (2001) Ley de Promoción de Acceso a la Información (2000). Código de Ética Ejecutivo (2000). | SÍ | Las declaraciones de los miembros de la asamblea y el consejo permanente son públicas, con excepción de algunas cosas, como el valor de los intereses en empresas y los detalles de intereses financieros de la familia (Artículo 9 del Código de Conducta para los Miembros de la Asamblea y del Consejo Permanente y Artículo 7 del Código de Ética Ejecutivo). Las declaraciones de los funcionarios públicos pueden ser solicitadas por cada persona (Capítulo 3, Artículo F de los Reglamentos del Servidor Público y Artículo 11 de la Ley de Promoción de Acceso a la Información). | 67 | 118 | ⁵ |

| PAÍS | INSTRUMENTO QUE REGULA LAS DECLARACIONES | DISPONIBILIDAD PÚBLICA | FORMATO DE PUBLICIDAD | IPC ¹ | IDC ² | TASA DE SECUESTROS ³ |
|-----------|--|------------------------|--|------------------|------------------|---------------------------------|
| Uruguay | Ley de las Normas Referidas al Uso Indebido del Poder Público (Ley 17.060) (1998). | NO | Las declaraciones patrimoniales del Presidente y del Vicepresidente serán publicadas en el Diario Oficial (Artículo 12 de la Ley 17.060). La Junta puede proceder la apertura de las declaraciones de los demás por resolución fundada de justicia penal o de oficio. Además, pueden ser solicitadas por el propio interesado (Artículo 15 de la Ley 17.060). | 21 | 50 | 0.6 (2012) |
| Venezuela | Ley contra la Corrupción (Ley 5.637) (2003). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Ley 37.347) (2001). | NO | Ninguna ley refiere la publicidad de las declaraciones patrimoniales. | 161 | 67 | 3.8 (2011) ⁷ |

⁷ <http://www.eluniversal.com/sucesos/120413/tasa-de-secuestros-en-venezuela-triplico-la-de-mexico-en-2011>

