

ISSN (versión electrónica): 2594-0082  
ISSN (versión impresa): 2683-2083

# Estudios en Derecho a la Información

<https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19>

Vol. 10, Núm. 19, enero-junio de 2025



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso  
a la Información y Protección de Datos Personales  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

*Directora*

Dra. Mónica González Contró

*Secretario académico*

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

*Secretaria técnica*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

*Coordinación de Revistas*

Mtro. Ricardo Hernández Montes de Oca

*Estudios en Derecho a la Información*, vol. 10, núm. 19, enero-junio de 2025, es una publicación semestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México, teléfono 55 5622 7474, correo electrónico: *redi.ijj@unam.mx*. Editor responsable: Daniel Vázquez. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: en trámite. Certificado de Licitud de Título y Contenido: 17309. ISSN (versión electrónica): 2594-0082. ISSN (versión impresa): 2683-2083.

Celia Carreón Trujillo  
Enrique Rodríguez Trujano  
Alejandro Montiel Velázquez  
*Cuidado de la edición*

Ricardo Hernández Montes de Oca  
*Formación en computadora*

Elvia Josefina López Escalante  
*Asistente de la revista*

## ESTUDIOS EN DERECHO A LA INFORMACIÓN

Dr. Daniel Vázquez  
Dr. Khemvirg Puente M.  
*Directores*

Mtro. Ricardo Hernández Montes de Oca  
*Coordinación editorial*

Dra. Ilayali G. Labrada Gutiérrez  
*Secretaria técnica*



### CONSEJO EDITORIAL

Ana Azurmendi (Universidad de Navarra, España); Iréne Bouhadana (Francia, Chaire des Amériques de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne); Areli Cano Guadiana (México, Auditoría Superior de la Federación); Fernando Castañeda Sabido (Universidad Nacional Autónoma de México); Arturo Chávez López (Universidad Nacional Autónoma de México); Angélica Cuéllar Vázquez (Universidad Nacional Autónoma de México); Ana Elena Fierro Ferráez (ITESM, México); William Guilles (Chaire des Amériques de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Francia); Patricia Kurczyn Villalobos (Universidad Nacional Autónoma de México); Sergio López Ayllón (Universidad Nacional Autónoma de México); Jacqueline Peschard Mariscal (Universidad Nacional Autónoma de México); Carlos Humberto Reyes Díaz (Universidad Nacional Autónoma de México); Issa Luna Pla (Universidad Nacional Autónoma de México); Roberto Saba (Argentina, Universidad de Palermo); Pedro Salazar Ugarte (Universidad Nacional Autónoma de México); María Solange Maqueo Ramírez (Universidad La Salle, México); Diego Valadés Ríos (Universidad Nacional Autónoma de México); Mercedes de Vega Armijo (Archivo General de la Nación, México).



### COMITÉ EDITORIAL

Guillermo M. Cejudo (México, CIDE); María Marván Laborde (Universidad Nacional Autónoma de México); Laura Beatriz Montes de Oca Barrera (Universidad Nacional Autónoma de México); Norma Julieta del Río Venegas (México, INAI); Alejandra Ríos Cazares (World Justice Project); José Roldán Xopa (ITAM, México); Egbert Sánchez Vanderkast (Universidad Nacional Autónoma de México).

“Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa y/o la dirección electrónica de la publicación”.

<http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/index>

*Estudios en Derecho a la Información* por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, se distribuye bajo una *Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional* (CC BY-NC-ND 4.0).

Primera edición: 13 de diciembre de 2024

Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISSN (versión electrónica): 2594-0082

# Contenido

## Artículos

- Tres políticas anticorrupción a nivel federal en México: un análisis diacrónico de diferentes aproximaciones al mismo problema . . . 3  
Jason Alexis Camacho Pérez
- La política del gasto en infraestructura en Ciudad de México y Yucatán, 2018-2021: ¿un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas? . . . . . 33  
Mónica María Lara Escalante
- Digitalization of civil proceeding in BRICS countries . . . . . 67  
Nikolay R. Izralovsky  
Antonina S. Petrova

## Artículos jurídicos

- El derecho al secreto profesional del periodismo en España . . . . . 99  
Javier García-García
- Análisis de las deficiencias en la regulación del delito de cohecho respecto del nepotismo administrativo según el Sistema Nacional Anticorrupción . . . . . 115  
Katia Celeste Alva Méndez
- Personal data protection in Ukraine via the prism of european judicial institutions' practise. . . . . 147  
Mykola Kotenko  
Karagioz Ruslan  
Iryna Sopilko  
Valerii Andrusiv  
Hanna Yermakova

## Reseñas

- Newman, L. (2022). *Promoción de la equidad de género en el derecho de acceso a la información*. UNESCO; Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación; Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381684\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381684_spa) . . . . . 173
- Dulce María Romo Zúñiga

# Artículos



# Tres políticas anticorrupción a nivel federal en México: un análisis diacrónico de diferentes aproximaciones al mismo problema

*Three anti-corruption policies at the federal level in Mexico: a diachronic analysis of different approaches to the same problem*<sup>1</sup>

Jason Alexis Camacho Pérez

 <https://orcid.org/0000-0003-4003-3264>

Universidad Nacional Autónoma de México. México  
Correo electrónico: jacamacho@politicas.unam.mx

Recibido: 23 de agosto de 2024  
Aceptado: 24 de septiembre de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2025.19.19493>

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el problema de la corrupción en México desde una perspectiva teórico-instrumental, cuestionando ¿Cómo se puede definir a la corrupción bajo el enfoque de política pública y qué nos dicen los instrumentos para combatirla acerca del problema? Para ello se parte de la hipótesis de que la corrupción es un problema perverso, complejo y dinámico, lo que dificulta su comprensión y abordaje efectivo. La metodología es una comparación diacrónica de la política anticorrupción a la luz de tres programas federales. Los resultados muestran que, aunque hay esfuerzos significativos para combatir la corrupción, la falta de una definición clara y la naturaleza multifacética del problema limitan la efectividad de estas políticas. Las conclusiones sostienen que se necesita una estrategia holística y una mayor precisión en la caracterización de la corrupción para mejorar las políticas anticorrupción en México.

Palabras clave: corrupción; políticas anticorrupción; problema perverso; análisis de políticas públicas.

Abstract: The aim of this article is to analyze the problem of corruption in Mexico from a theoretical-instrumental perspective, questioning how corruption can be defined under the public policy approach and what the instruments to combat it tell

---

<sup>1</sup> Artículo elaborado con el respaldo del Proyecto de Investigación Ciencia de Frontera Conahcyt número 71514: “Consolidación de la corrupción en procesos subnacionales de política pública” (Proyecto Iceberg) del Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Centro Geo, en el cual participo como Fellow.

us about the problem. To this end, I start from the hypothesis that corruption is a perverse, complex and dynamic problem, which makes it difficult to understand and address effectively. The methodology is a diachronic comparison of anti-corruption policy in the light of three federal programs. The results show that, although there are significant efforts to combat corruption, the lack of a clear definition and the multifaceted nature of the problem limit the effectiveness of these policies. The conclusions argue that a holistic strategy and a more precise characterization of corruption are needed to improve anti-corruption policies in Mexico.

**Keywords:** corruption; anti-corruption policies; wicked problem; public policy analysis.

*Sumario: I. Introducción. II. Una definición de corrupción y sus características. III. Perspectivas teóricas para el estudio de la corrupción. IV. Neoconstitucionalismo económico y teoría principal agente. V. Redes de corrupción. VI. Corrupción sistémica. VII. La corrupción como un problema de política pública. VIII. Conclusiones. IX. Referencias. X. Anexo.*

## I. Introducción

La corrupción es una de las principales causas de la debilidad institucional en México país donde, de acuerdo con el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, en 2023 (Transparencia Internacional, 2024), México en una escala de 0 a 100, donde 0 es “altamente corrupto” y 100 es “limpio de corrupción”, tiene la calificación de 31 y se ubica en la posición 126, de un rango de 180, en comparación con otros países, lo cual lo sitúa como uno de los más corruptos del mundo. Por otra parte, organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad, estiman que el 5% del producto interno bruto (PIB) de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB (OCDE, 2017).

Además, la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental 2023 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024) arroja datos alarmantes del problema, como que la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100,000 habitantes en 2015, a 13,966 en 2024; que, en ese mismo año, el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 11,910.6 millones de pesos, lo que equivale a 3,368 pesos promedio por persona afectada y que los tramites y servicios públicos donde más prevalencia hay de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública, permisos relacionados con la propiedad y apertura de empresas.

Por lo tanto, “la corrupción es un problema profundo, obicuo y tiene tantas cabezas de hidra como motivos y justificaciones” (Bozeman, Molina y Kaufmann, 2017, p. 3). Considerando lo anterior, el objetivo de este trabajo es analizar el problema de la corrupción más allá de las estadísticas, datos y marcos legalistas de México los cuales no tienen tipificada a la corrupción, sino dos faltas: no graves y graves, por lo que, al no existir una precisión legal clara de este acto, es muy difícil abordar el problema, por ello la importancia de reflexionar desde una perspectiva teórica su naturaleza y características.

Para ello se parte de la pregunta ¿Cómo se puede definir a la corrupción bajo el enfoque de política pública y qué nos dicen los instrumentos para combatirla acerca del problema? La hipótesis que se plantea es que la corrupción se puede definir como un problema perverso, esencialmente único, con una definición inacabada que, debido al dinamismo para caracterizarla, limita su comprensión a un asunto de ilegalidad, valores e individualismo, lo cual ha afectado el combate de la corrupción sistémica y sus efectos perniciosos a nivel nacional. Para ello, este trabajo plantea un análisis de estudio de caso, ya que es la estrategia de investigación idónea cuando se formulan preguntas del tipo “cómo” o “por qué”, cuando el investigador no tiene control sobre los eventos analizados y cuando el foco de análisis es un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto real (Yin, 2003, p. 1).

La importancia de esta discusión radica en que, al abordar un problema tan dinámico como la corrupción, desde la perspectiva teórica, es útil y enriquecedor, pero limitado, ya que, al discutir la dimensión material de las políticas públicas se puede apreciar, en instrumentos concretos, su caracterización, abordaje y rutas de acción, lo cual, nos dice mucho acerca de la persistencia o disminución del problema dada la relación simbiótica entre problema y solución.

En ese sentido, este ensayo se estructura en cuatro apartados. En el primero, se busca reflexionar sobre la dificultad de definir a la corrupción y describir algunas de sus características; en el segundo, se aborda el concepto a la luz de diferentes enfoques teóricos, como el neoinstitucionalismo económico, la relación agente-principal, redes y corrupción sistémica; en un tercer apartado se busca enmarcarlo como un problema de política pública, bajo su clasificación, como un problema perverso y otros marcos sintéticos (Meza, Pérez-Chiqués, 2021); en el cuarto, se contrastan diferentes abordajes institucionales al problema, a partir de un análisis de caso de la política anticorrupción de México, desde una comparación diacrónica de tres programas de nivel federal en tres momentos diferentes (2008-2012; 2020 y 2019-2024) y, por último, se concluye que se debe tener cuidado con el estiramiento meto-

dológico para entender el problema y que la respuesta para atenderlo debería centrarse en estrategias holísticas anticorrupción.

## II. Una definición de corrupción y sus características

Explicar la corrupción es, quizá, la parte más compleja para comprender este problema público, debido a que no hay una sola forma de ejercerla, ya que se presenta en diferentes comportamientos de acuerdo con la moral establecida en una sociedad y al sistema normativo que existe para regular las interacciones de los individuos, en virtud de lo cual, se podría decir que, casi cualquier acto de corrupción, tiene una relación simbiótica respecto a la construcción de instituciones formales e informales, puesto que, éstas, fijan los límites entre lo que es permitido y lo que no en las interacciones entre individuos y organizaciones.

Una primera aproximación al concepto de corrupción parte de su origen etimológico. Según Tanzi (2008) y Alonso (2011), el término proviene del latín *rumpere*, que significa quebrar, lo que sugiere que la corrupción implica la ruptura o vulneración de un proceder o estado que se considera adecuado. La Real Academia Española (2019) define la corrupción como el “vicio o abuso introducido en las cosas no materiales” o como la “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. De manera más comprensible, la definición más común es la proporcionada por Transparencia Internacional, que la describe como “el abuso del poder público para beneficio privado” (Transparency International, 2019).

Dentro de la diversidad de definiciones que puede haber del mismo concepto, hay, al menos, tres elementos en común, que pueden ayudar a identificar la corrupción. En primer lugar, existe un cálculo de estrategias sobre las pérdidas y ganancias que se obtienen al cometer un acto de corrupción, esto significa, que no es un acto aislado o espontáneo, sino planificado y sus beneficios no son meramente económicos, pueden ir desde el reconocimiento, adquirir más influencia, ejercicio del poder, etcétera. En segundo lugar, cualquier acto de corrupción implica una relación entre un administrador y un administrado o, en otros términos, un vínculo entre poderes públicos y agentes privados y, en tercer lugar, esto implica, que hay un corrupto y un corruptor.

Considerando estos elementos, una definición moldeable de corrupción es la propuesta por Lepore y Aguilar (2012, pp. 49 y 50) y Malem (2014, p. 171) quienes la entienden como “la violación de un deber posicional, el cual no se atañe exclusivamente al sector público, sino de todos aquellos que, apro-

vechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos” (e ilegales, agregaría yo). La ventaja de esta definición es que no encasilla a la corrupción como una actividad propia de las instituciones del gobierno, sino que también se puede desarrollar en cualquier relación humana y de organizaciones privadas o sociales, asimismo, la entiende como un beneficio que genera bienestar individual por sobre el bienestar colectivo.

### III. Perspectivas teóricas para el estudio de la corrupción

El origen y comprensión de la corrupción es múltiple y complejo, por lo que se expresa de manera sistémica, es decir, que existen múltiples nodos y espacios de interacción entre individuos que han definido reglas del juego para cometer actos de corrupción dentro de organizaciones e interacciones, por lo que, la ilegalidad y la irregularidad se transforman en un mal necesario para obtener ventajas. En este sentido, para ampliar la comprensión en torno al problema, Malem Seña señala que la corrupción tiene las siguientes características:

- 1) El acto de corrupción implica la violación de un deber posicional, quienes se corrompen transgreden, por activa o pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen.
- 2) Para que exista la corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia (económico, político, jurídico, ético).
- 3) Un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica, que el acto de corrupción sea legal o ilegal desde un punto de vista penal o administrativo, dependerá de cada sistema jurídico.
- 4) Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extra posicional.
- 5) Los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción (Seña, 2001, pp. 581-582).

Siguiendo esta idea, existe una relación estrecha entre sistema normativo y corrupción, de manera que, los arreglos de corrupción existentes se estructuran a partir de diferentes sistemas de interacción por lo que, su influencia no recae en una sola persona, sino que, depende de una red de corrupción que permita su funcionamiento. Por lo tanto, es importante comprender que el problema de la corrupción se puede estudiar en términos diádicos (una relación entre principal-agente) y en términos de redes y sistémicos y que cada una de estas perspectivas nos arroja diferentes aspectos para comprender el problema y el diseño de soluciones para atacar ciertas partes de la corrupción.

#### IV. Neoinstitucionalismo económico y teoría principal agente

Por muy obvio que sea el término, el institucionalismo se centra en el estudio y análisis de las instituciones. Estas forman parte de nuestra vida diaria, dando sentido a nuestras actividades desde caminar por los lugares adecuados en la vía pública, moldeando la forma en la que nos comportamos con nuestros semejantes e incluso, en escenarios más complejos como las decisiones que toman los gobernantes. Debido a su injerencia en la vida pública, las encontramos expresadas de diversas formas, específicamente, de manera formal e informal.

Las primeras, se refieren a las reglas expresas que regulan de manera explícita el comportamiento y relaciones de los individuos, mientras que, las segundas, aluden a los valores y normas implícitas que facilitan la comunicación e intercambio entre las personas, de esta manera, en su configuración dual, las instituciones buscan 1) trascender a los individuos a través de un conjunto de interacciones pautadas, 2) mantenerse a través del tiempo, 3) afectar el comportamiento individual y 4) tener un sentido de valores compartidos (Peters, 2003, pp. 36 y 37).

La teoría institucional es un campo que ha sido analizado de manera destacada por los economistas, bajo el entendido de que las instituciones regulan el intercambio de bienes entre los individuos reduciendo la incertidumbre y los costos de transacción. De acuerdo con Ayala (1998, p. 56) “las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales”. La importancia del componente económico se ha visto mejor reflejada desde el enfoque del neoinstitucionalismo económico, en el cual “el objetivo de los individuos, que actúan en contextos institucionales, es “ganar el juego” maximizando sus beneficios individuales, pero también los beneficios colectivos” (Ayala, 1998, p. 57).

Adecuando la premisa planteada en el párrafo anterior y retomando las definiciones de Lepore (2012) y Malem (2014), en las cuales la corrupción se entiende como la violación de un deber posicional dentro de una organización pública o privada, es claro que el neoinstitucionalismo económico permite analizar a la corrupción desde una perspectiva centrada en la relación principal-agente (Villoria e Izquierdo, 2018), bajo la cual, el actor que desempeña el puesto (agente) actúa en beneficio de los usuarios, ciudadanos, accionistas, etcétera (principal). Pero, visto desde una relación de corrupción, se convierte en un uso desmedido de la discrecionalidad para beneficio del agente haciendo que “las elecciones individuales, egoístas y las necesidades colectivas, entren en una trayectoria de conflicto y eventual colisión, porque no es fácil

conciliar la distribución de costos y beneficios involucrados en el intercambio y en las acciones colectivas”. (Ayala, 1998, p. 61)

La aplicación del enfoque principal-agente se ha visto sobre todo en países y regiones subdesarrolladas como Sudáfrica, Kenia y Tanzania del continente africano, en los cuales se pueden hallar anuncios con el lema “Esta es una zona libre de corrupción” asimilando que el asunto se trata de una plaga, dando pie a que la corrupción no es la excepción, sino la regla (Persson, Rothstein y Teorell, 2013; Zamudio-González, 2020).

Las reformas anticorrupción, en países con altos niveles de corrupción — como México— contienen políticas con fallas de origen en sus diseños debido a la variable principal-agente como el asunto que guía la definición del problema público. El detalle está en que la corrupción se acciona cuando el agente traiciona el interés del principal, lo cual es posible, gracias a las asimetrías de información en los procesos de interacción e intercambio, no obstante, este tipo de políticas anticorrupción se vuelven inútiles cuando se asume que la corrupción es un problema del agente y cuando no hay mecanismos para monitorearlo a él como foco de la corrupción (Persson, Rothstein y Teorell, 2013; Andvig y Fjeldstad, 2001).

Esto tiene como consecuencia la proliferación de la desconfianza dentro de la sociedad, lo cual ocasiona que los individuos piensen de manera más egoísta, atendiendo a sus propios intereses, generando un efecto de bola de nieve en el que, si los “arreglos institucionales no garantizan el sometimiento de todos los miembros del grupo a las mismas reglas, no se pueden controlar los comportamientos oportunistas, haciendo que la coordinación de los intereses individuales no sea posible y el grupo se exponga a un dilema de acción colectiva” (Villoria e Izquierdo, 2018, p. 308).

Considerando que los arreglos institucionales no pueden controlar totalmente los comportamientos oportunistas, entonces “¿Qué conducta es congruente con un mundo de instituciones libres? [...]” (North, 1993, p. 32). La respuesta a esta pregunta ha sido descifrada por la economía considerando un problema importante:

La motivación de los actores es más compleja (y sus preferencias menos estables) que la de la teoría aceptada, que afirma polémicamente (y de un modo menos legible) que, entre los supuestos conductuales, en términos generales, está el supuesto implícito de que los actores poseen sistemas cognoscitivos que ofrecen modelos verdaderos de los mundos entre los cuales realizan sus elecciones. (North, 1993, p. 31)

En este entendido, es imprescindible considerar el medio en el cual se desenvuelven los individuos, ya que comprender el comportamiento indivi-

dual no bastaría para moldear el mundo de oportunidades, puesto que no todas las decisiones son individuales sino también colectivas y se consolidan a través de grupos e interacciones múltiples en diferentes campos sociales e institucionales, las cuales se expresan en forma de redes sociales.

## V. Redes de corrupción

Este enfoque se desprende del campo del Análisis de Redes Sociales (ARS) que parte de analizar los vínculos entre individuos y sus asociaciones en diversas actividades como la generación de políticas públicas, acciones de gobierno o colaboración entre actores que atienden problemas sociales, no obstante, se le ha encontrado también utilidad en el estudio de la corrupción debido a que, bajo esta perspectiva, “el problema no pasa por una lógica individualista sino por una lógica sistémica” (Gómez, 2018, p. 187). En este sentido, para Mitchell (1969) una red es un conjunto particular de interrelaciones entre un conjunto limitado de individuos, con la propiedad adicional de que las características de estas interrelaciones, consideradas como una totalidad, pueden ser utilizadas para interpretar el comportamiento social de las personas implicadas.

Esta propuesta, va más allá del enfoque del agente-principal, ya que, desde este campo de análisis, la corrupción no es un acto realizado por una relación más o menos estable entre dos individuos, sino entre un conjunto de individuos que, de manera intra e interorganizacional, componen una red, lo cual ayuda a explicar la complejidad de analizar casos de corrupción, puesto que no se encierran en un solo acto y vínculo, sino en una serie de actividades realizadas por individuos a través de vínculos horizontales y verticales para maximizar los beneficios de uno o diversos grupos.

Un claro ejemplo del uso de esta perspectiva se aplicó en México en el famoso reportaje “La estafa maestra: graduados en desaparecer dinero público” (Castillo, Roldán, y Ureste, 2017). Dicha investigación periodística demostró que se lograron desviar recursos públicos entregando 7,670 millones de pesos en contratos ilegales. Participaron 11 dependencias federales, 8 universidades y más de 50 funcionarios.

El desvío afectó a familias beneficiarias de programas sociales como la Cruzada contra el Hambre el cual estaba focalizado a implementarse en 11 entidades federativas, no obstante, se detectaron irregularidades, ya que solo el 7 % de las despensas alimentarias del programa fueron entregadas y las únicas pruebas eran que la otrora Secretaría de Desarrollo Social pagó por los servicios a través de convenios firmados con universidades estatales las cuales

servieron de intermediarias. Esto pudo ser mejor comprendido a través de un análisis de redes que demostró la nodalidad e interacciones entre los actores en el proceso de corrupción (véase diagrama de red “Estafa maestra” al final del texto).

La utilidad de este enfoque sirve, primordialmente, para realizar diagnósticos de política pública que sean oportunos en la detección de actos de corrupción, por lo que, implica un primer gran paso para entender que de ninguna manera la corrupción se efectúa como un acto aislado, sino como un proceso sistémico, con reglas e instituciones.

## VI. Corrupción sistémica

Considerando que la corrupción es un proceso de interacción entre actores, como nodos que operan en un sistema de redes opacas, entonces, su ejecución no es un asunto de ocurrencia o espontáneo, implica un cálculo estratégico bien delimitado y enmarcado en un espacio particular, esto quiere decir que es un patrón de comportamientos sistémicos.

Siguiendo a Graycar (2015), la manifestación de la corrupción puede ser de corte estructural u oportunista. El primero, se refiere a que las organizaciones permiten brechas en la integridad de sus miembros y, por tanto, la obtención de ventajas ilegales es cultural,<sup>2</sup> mientras que, el segundo, se refiere a un cálculo premeditado para obtener un favor o beneficio en el corto plazo.

En este sentido, la corrupción sistémica es una dimensión estructural centrada, particularmente, en las redes de corrupción, la normalización de patrones de comportamientos indeseados y la cultura organizacional que brinda un marco para impulsar desviaciones entre individuos y el Estado (Meza y Pérez-Chiqués, 2021; Gupta, 2005; Persson, Rothstein y Teorell, 2013). Esto no se debe confundir con la “gran corrupción” en la cual “los políticos manipulan los instrumentos del Estado para su propio beneficio personal y, por lo tanto, distorsionan terriblemente las políticas o con la «captura del Estado» en la cual la legislación, desarrollada formal y debidamente aprobada por la

---

<sup>2</sup> Hay quienes consideran que, bajo este enfoque, la corrupción es un problema sustancialmente ético, puesto que, un acto ético tiende a ser pensado como aquel que realiza el actor porque lo considera virtuoso, bueno o justo, sin importar el beneficio o el costo que el acto tenga que sacrificar o pagar. Por lo que, los actos corruptos no dependerían totalmente del clásico análisis del cálculo estratégico y el costo-beneficio, sino de la expresión de una “construcción del mundo sobre la base de lo bueno y lo malo y del apego por parte de los individuos a determinados valores sociales u organizacionales” (Coronilla 2018, p. 42).

legislatura o el parlamento, otorga beneficios de manera corrupta” (Graycar, 2015, p. 88).

Otra forma de comprender esto es distinguir a la gran corrupción de la pequeña, la cual se caracteriza por ser ejecutada por servidores públicos, de niveles inferiores, que cuentan con oportunidades de desviar su comportamiento en procesos burocráticos a nivel de calle. Los burócratas a nivel de calle (*street level bureaucrats*) (Lipsky, 1980) son aquellos servidores que atienden servicios de cara a los ciudadanos —como trámites de ventanilla, médicos, enfermeros, policías, maestros, etcétera— y se distinguen por sus amplias capacidades de discrecionalidad para operar en contextos de opacidad, los cuales están asociados a interacciones inapropiadas detonadas por un entendimiento difuso del acto corrupto y la falta de interés en denunciarlo (Gofen, Meza y Pérez-Chiqués, 2022).

El asunto radica en que la corrupción sistémica entiende al problema como un asunto transversal presente en procesos pequeños y grandes, ya que se caracteriza por la institucionalización de los actos corruptos convirtiéndose en la regla del funcionamiento burocrático, no obstante, distinguir la pequeña y la gran corrupción es en realidad un equivoco, ya que parte del asunto sistémico del problema es comprender que la corrupción organizacional o burocrática (como dimensión general y estructural) es el contexto en el que los pequeños y grandes actos de corrupción son cometidos.

Por lo tanto, las limitaciones teóricas de los enfoques presentados para definir la corrupción radican en su visión parcial y en la dificultad para abarcar toda la complejidad del fenómeno. El neoinstitucionalismo económico y la teoría principal-agente, aunque útiles para analizar la corrupción como un problema de discrecionalidad y traición de confianza, tienden a centrarse en interacciones individuales entre agentes y principales, subestimando las dinámicas colectivas y las redes de corrupción que operan a nivel sistémico. Este enfoque no es suficiente para comprender cómo la corrupción involucra a múltiples actores y estructuras, y corre el riesgo de simplificar el problema al enfocarse solo en la conducta de agentes individuales.

Por otro lado, la perspectiva de redes de corrupción ofrece un análisis más amplio al incluir a múltiples actores e interacciones, pero puede ser limitada al no permitir identificar responsabilidades individuales y, al ser tan amplio, puede perder de vista los factores culturales o institucionales que permiten la proliferación de estos comportamientos. Finalmente, la corrupción sistémica, aunque capta la naturaleza estructural y cultural de la corrupción, puede ser demasiado general para generar soluciones concretas y efectivas, ya que, al conceptualizar la corrupción como un fenómeno omnipresente y normalizado, se corre el riesgo de minimizar las diferencias entre grandes y pequeños

actos de corrupción, lo que dificulta la formulación de políticas públicas diferenciadas.

A la luz de las aportaciones y limitaciones de estas teorías que explican los motivos de la corrupción, es importante, también, analizar las políticas públicas que buscan combatir y reducir el problema de la corrupción, no sin antes comprender a la corrupción como un problema que forma parte del enfoque de las políticas públicas.

## VII. La corrupción como un problema de política pública

La definición del problema implica “describir el proceso mediante el cual el conjunto de condiciones, inicialmente presentado, se traduce en un conjunto de problemas, cuestiones y preguntas bien definidos para permitir una acción de investigación específica” (Woolley y Pidd, 1981, p. 197). En este sentido, una definición útil del problema es aquella que propone métodos o directrices para resolver el problema inicial que se busca atacar (Dery, 1984). Asimismo, para que un problema adquiera la categoría de público, se necesita el reconocimiento explícito del problema por parte de las autoridades gubernamentales, lo cual explicaría por qué no cualquier malestar social o evento no deseado termina por ser incorporado en la agenda del gobierno.

La definición del problema público, en el caso de la corrupción, se puede entender, en primer lugar, a partir de si esta es una causa o un efecto. Reflexionar la corrupción como una causa implicaría que su impacto no se ubica en los actos de corrupción *per se*, sino en diferentes problemas que afectan a la sociedad, como la desigualdad, el nepotismo, la opacidad y la falta de confianza en las instituciones. Por el contrario, si la corrupción es un efecto, entonces ¿cuáles son sus causas? ¿un bajo desarrollo moral? ¿la desigualdad y falta de oportunidades? ¿controles institucionales insuficientes? Por otra parte, analizar la corrupción puede entender, a partir de la naturaleza del problema, en específico, si es un problema cultural o institucional.

### I. Algunos marcos explicativos

#### A. La corrupción como un problema perverso

La labor de definir problemas es un área de naturaleza metodológica dentro del campo de las políticas públicas y que permite arrojar evidencia acerca de la forma en que los gobiernos entienden la realidad y los asuntos que buscan atender y resolver (véanse Camacho, 2022; Camacho y Rivero, 2021). Un problema de política pública, de acuerdo con Dunn (2004, p. 72) son necesi-

dades no realizadas, valores u oportunidades de mejora que pueden buscarse a través de la acción pública.

El problema de definir problemas de política pública radica en que “la teoría es inadecuada para realizar predicciones decentes; nuestra inteligencia es insuficiente para la envergadura de las tareas; la pluralidad de objetivos que comporta la pluralidad de políticas hace imposible perseguir metas unitarias y así sucesivamente” (Rittel y Webber, 2017, pp. 169 y 170). Además, los formuladores de políticas e implementadores se enfrentan constantemente al dilema de tener una racionalidad limitada, lo cual se traduce en una tendencia incrementalista para diseñar políticas debido a que la información es escasa y no existe una comprensión global de los problemas.

Es bajo esta premisa que surgen los problemas perversos (o retorcidos) los cuales son difíciles o imposibles de resolver dado que presentan requisitos incompletos, contradictorios y cambiantes que generalmente son difíciles de reconocer. De acuerdo con diferentes autores (Head y Alford, 2015; Rittel y Webber, 2017; Peters, 2017, Camacho, 2022) algunas características que se pueden enlistar y explicar de este tipo de problema son las siguientes:

- 1) No existe una formulación y solución definitiva a este tipo de problemas. Los problemas públicos son subsistemas de alta complejidad y sus alcances se engrandecen gracias al “efecto dominó”, que genera su esencia más allá de su causalidad (Mballa, 2017, p. 117), por lo que, debido a su nivel de complejidad, no hay soluciones “integrales”, puesto que se rigen bajo cadenas causales, lo cual implica, que se diseña un conjunto de soluciones proporcionales a los efectos de esas cadenas.
- 2) Son esencialmente únicos. Problemas como la corrupción, los daños al medio ambiente, la desigualdad o la inseguridad, entre otros, si bien comparten elementos en común, tienen características, causas y efectos propios que no pueden ser entendidas sino es bajo la focalización en el análisis de esos problemas.
- 3) Tienden a ser síntoma de otro(s) problemas. Siguiendo a Ackoff (1974), un problema es parte de un sistema de problemas interrelacionados (sistema de problemas), los cuales, al ser tratados de forma separada, parecen empeorar la situación del problema original. En el caso de la corrupción, esta mantiene una relación cercana con situaciones indeseables, como la impunidad o la desigualdad. Por ejemplo, Villoria e Izquierdo (2018, p. 270) han mostrado que existe una relación entre desigualdad y corrupción, partiendo de la idea de que, en las sociedades más desiguales, el acceso al poder y a una buena calidad de vida, requiere necesariamente de corrupción y, en consecuencia, al cometer actos de corrupción se amplía la brecha de desigualdad y, por lo tanto,

ambos problemas conviven de manera simbiótica retroalimentándose en un círculo vicioso.

- 4) No tienen soluciones inmediatas. Debido a su elemento de multicausalidad e interrelación, las soluciones son de naturaleza incremental, corriendo el riesgo de que al tratar una sola parte del problema puede desencadenar más problemas, por lo que, los cambios en situaciones no deseables se desarrollan en períodos —usualmente largos— de incertidumbre.
- 5) Carecen de reglas que determinen su término. Debido a la complejidad de definir problemas, nunca terminamos de entender sus causas y naturaleza, por lo tanto, tampoco entendemos plenamente su solución debido a que las cadenas causales que unen a los sistemas de problemas no tienen un término.
- 6) No existe una prueba última o inmediata para una solución a un problema retorcido. Al emprender la solución se generan reacciones en cadena que tienen efectos durante un largo período, por lo que, toda solución a un problema perverso es una operación de un solo golpe, ya que no hay oportunidades de aprender mediante ensayo y error sobre la marcha, cualquier intento es altamente significativo.
- 7) “¡La formulación de un problema retorcido es el problema! El proceso de formular el problema y de concebir la solución (o la resolución) son idénticos, dado que toda especificación de un problema es una especificación del camino a seguir para tratarlo”. (Rittel y Webber, p. 173)

Basado en esta premisa, es posible afirmar, que la corrupción es un claro ejemplo de un problema perverso debido a su complejidad, su interrelación con otros problemas y a la dificultad de encontrar soluciones definitivas. Al estar estrechamente vinculada a cuestiones como la impunidad y la desigualdad, la corrupción genera un círculo vicioso que se retroalimenta. Además, su naturaleza multicausal, complica la implementación de soluciones inmediatas, ya que, cualquier intento de abordarla, puede desencadenar nuevos problemas, como reacciones adversas del sector privado o el aumento de la economía informal debido a marcos regulatorios más estrictos. Si estos no son gestionados adecuadamente, podrían generar una sobrecarga administrativa y reducir la eficiencia de ciertos procesos, lo que refuerza la complejidad de la corrupción como un desafío de política pública difícil de resolver.

Por su naturaleza, este tipo de problemas son sustancialmente mayores que los problemas, relativamente domésticos, que caen claramente en el dominio de una sola organización gubernamental, incidiendo en diferentes espacios y procesos, por lo que, si bien brinda un panorama general para entender

a la corrupción como un asunto de política pública, es importante ubicarla contextualmente y como un componente del proceso de las políticas.

### B. La corrupción como un proceso de clasificación y consolidación: hacia marcos sintetizadores del problema

Una manera importante de comprender la corrupción es enmarcarla y contextualizarla para distinguir sus diferentes manifestaciones en distintos espacios institucionales y territoriales. En este sentido, el método TASP (por sus siglas en inglés) busca responder al ¿dónde y de qué manera aumenta el riesgo de la corrupción? Para ello, proporciona pasos para definir y ubicar actos de corrupción (véase Tabla 1. De acuerdo con sus siglas se compone de: 1) *types* (tipos): sobornos, extorsiones, abuso de poder; 2) *activities* (actividades): procuración de justicia, entrega de programas; 3) *sectors* (sectores): salud, educación, obras públicas; 4) *places* (lugares): países, regiones, localidades, lugares de trabajo, etcétera (Graycar, 2015, p. 89).

Tabla 1. Ejemplo del método TASP

Ejemplos de tipos, actividades, sectores y lugares (TASP) de corrupción			
Tipo	Actividades	Sectores	Lugares
Soborno	Nombramiento de personal	Construcción	Países
Extorsión	Comprar cosas (adquisiciones)	Sanidad	Regiones
Apropiación indebida	Ejecución de programas o servicios	Administración fiscal	Localidades
Negocios propios	Hacer cosas (construcción/fabricación)	Energía	Lugares de trabajo
Mecenasgo	Reconstruir cosas (tras una catástrofe)	Medio ambiente y agua	
Abuso de discrecionalidad	Controlar actividades (concesión de licencias/regulación/otorgamiento de permisos)	Silvicultura	
Uso indebido de la información	Administrar (justicia, por ejemplo)	Aduanas e inmigración	
Creación o explotación de conflictos de intereses		Justicia	
Nepotismo, clientelismo y favoritismo		Ayuda en caso de catástrofe	
		Educación	

FUENTE: Graycar (2015, p. 90).

La riqueza de este enfoque radica en poder comprender la corrupción a través de sus expresiones, actividades y contextos, lo cual facilita comprender cómo este problema incide en diferentes espacios y no solamente como un problema estrictamente de ilegalidad, sino a partir de su práctica como una norma social reconocida.

Otra propuesta es la desarrollada por Meza y Pérez-Chiqués (2021), la cual se basa en la generación de un marco de consolidación de la corrupción focalizado a nivel municipal. Bajo la perspectiva de estos autores la corrupción es un problema sistémico, colectivo y socialmente normalizado, que, bajo ciertas configuraciones, termina convirtiéndose en la regla y no en la excepción.

Este marco se compone de 1) actores y redes, los cuales pueden variar, de acuerdo al número de individuos involucrados en la red, su membresía institucional o externa y los niveles de jerarquía del entramado; 2) mecanismos de organización, los cuales se definen como “instituciones que promueven, inculcan o provocan determinados modos de conducta o comportamiento de sus miembros, incorporando las acciones individuales a patrones grupales” (Meza y Pérez-Chiqués, 2021, p. 15); 3) niveles y mecanismos de opacidad, lo cual alude a la falta de transparencia en los procedimientos organizacionales y se refleja en ambigüedad e incertidumbre, y 4) la calidad de controles y contrapesos, los cuales se reflejan en organizaciones diseñadas para supervisar el cumplimiento legal del trabajo que realizan los servidores públicos. La suma de estas variables es lo que fomenta la consolidación de la corrupción (véase tabla 2).

Tabla 2. Marco de consolidación de la corrupción a nivel municipal

Redes	La forma de las redes de corrupción depende de las características del proceso y su entorno
Organización	La organización nutre un conjunto de mecanismos para inducir la funcionalidad de las redes o para inhibir a los denunciantes que puedan entorpecer las operaciones de los esquemas de corrupción
Opacidad	Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es actuar bajo altos niveles de opacidad
Controles y contrapesos	Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es la debilidad de mecanismos de control y contrapesos

FUENTE: Meza y Pérez-Chiqués (2021).

La fortaleza de este marco es que conecta las manifestaciones diádicas y de redes de la corrupción para comprender a fondo no solo sus expresiones, como es el caso del TASP, sino cómo las interacciones desarrolladas en altos niveles de opacidad, discrecionalidad y distorsión organizacional afectan el proceso de las políticas públicas de corte municipal y, por tanto, la prestación de bienes y servicios públicos a la ciudadanía afectando así la calidad de vida de las personas y la gobernanza.

Estos dos marcos integradores brindan herramientas para la clasificación y comprensión de los procesos de corrupción, pero ahora, es importante saber qué nos podrían decir acerca de cómo se estructuran las soluciones para atender este problema a través de políticas públicas particulares.

## 2. ¿Qué nos dicen las políticas acerca del problema?

Sin duda el problema de la corrupción no es exclusivo del sector gubernamental, no obstante, importa mucho su entendimiento en este sector puesto que es el principal agente encargado de la provisión de bienes y servicios para la población, así que, las irregularidades y desviaciones en ese espacio tienen un calado más fuerte en la vida colectiva. Particularmente, siguiendo a Bozeman, Molina y Kaufmann (2017), la administración pública presta relativamente poca atención a la corrupción debido a que se centra poco en la corrupción profunda y más en la pequeña corrupción y en las interacciones diádicas.

En este sentido, es importante analizar la importancia del problema, puesto que, una definición óptima del problema público nos dice mucho de la solución estructurada para atenderlo, de manera que, la forma en que el gobierno, particularmente la administración pública, combate dicho problema es a través de instrumentos como programas y políticas nacionales, al menos en el caso de México.

En consecuencia, un análisis de diferentes instrumentos nos puede decir mucho sobre por qué las políticas implementadas a lo largo del tiempo no han tenido los efectos deseados, a lo cual se asume que, debido al dinamismo en la definición del problema y su fin último de entender a la corrupción como un asunto de ilegalidad, valores e individualismo, es que no hemos logrado incidir en la corrupción sistémica y en sus efectos perniciosos.

### A. Metodología

Para comprender mejor la relación entre problema y solución, este trabajo se propone realizar un estudio de caso diacrónico de la política anticorrupción de México a la luz de tres programas de corte federal para combatir la corrup-

ción. La Política 1, se refiere al Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (Secretaría de la Función Pública, 2008) ; la Política 2, alude a la Política Nacional Anticorrupción (PNA) la cual se comenzó a elaborar en 2018 y fue aprobada en 2020 (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020) y la Política 3, se trata del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Para comprender a fondo el funcionamiento de estos tres programas se definieron tres variables independientes: 1) Definición del problema, como una variable cualitativa nominal, desde la cual se plantea que algunas políticas distinguen el problema como un asunto sistémico, cultural, de relación principal-agente, o mixto (es decir, con alguna mezcla de las anteriores); 2) El diseño institucional bajo el cual se diseñan e implementan políticas como una variable cualitativa dicotómica, es decir, bajo un diseño centralizado guiado por la figura de una agencia única o central que encabeza la lucha anticorrupción o un diseño descentralizado en el cual se asume que diferentes organizaciones tienen que generar mecanismos de coordinación para generar acciones articuladas, y 3) El tipo de solución, el cual se aborda como una variable cualitativa ordinal en donde el grado de efectividad de la política se puede comprender en función de si la política busca prevenir, detectar, investigar, sancionar o articular estos cuatro procesos para abatir el problema de la corrupción.

Estudiar estas tres políticas federales en lugar de otros instrumentos es fundamental para entender la evolución y diversidad de enfoques en la lucha contra la corrupción en México a lo largo del tiempo. Cada una de estas políticas representa un momento clave en la historia de las estrategias anticorrupción del país, abarcando diferentes administraciones y sus respectivas visiones sobre la corrupción. La Política 1, contribuye a la continuidad de un enfoque institucional para la transparencia y rendición de cuentas que se gestó desde el 2002; la Política 2, surge como una respuesta más estructurada a través del Sistema Nacional Anticorrupción, buscando una coordinación más amplia entre actores, y la Política 3, representa el principal instrumento de una administración que ha enmarcado la mayoría de sus discursos y justificaciones de acción pública, partiendo de la corrupción como el principal malestar de la vida pública de México. Analizar estos tres programas ofrece una visión diacrónica del problema, permitiendo identificar cómo ha cambiado la definición de la corrupción, el diseño institucional y las soluciones propuestas, lo que brinda un marco más completo para evaluar la efectividad de las políticas públicas a nivel federal, las cuales suelen ser el ejemplo o guía para instrumentos a nivel subnacional.

## B. Análisis del caso

La Política 1 fue gestada durante la administración de Felipe Calderon y buscaba fortalecer los esfuerzos anticorrupción de la administración de Vicente Fox, el cual se distinguió por la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Servicio Profesional de Carrera Federal, normas que buscaban prevenir los actos de corrupción a través de la visibilización y publicidad de la administración pública y buscaban reducir el sistema de botín en la ocupación de puestos públicos.

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 se caracterizó por ubicar el problema de la corrupción como un asunto institucional, particularmente, como un asunto de captura del Estado por las redes regionales del crimen organizado. De manera puntual, sus objetivos aluden a la consolidación de una política de Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas; fortalecimiento de la fiscalización de los recursos y el control interno; fomentar una cultura de la legalidad, fomentar la participación ciudadana y establecer mecanismos de coordinación en organizaciones de la administración pública federal.

A grandes rasgos, este programa refiere a un problema institucional, complejo y de captura del Estado, no obstante, lo interesante está en que la solución busca centralizar las medidas anticorrupción hacia dentro de la administración pública exhortando a los servidores públicos a apearse al Estado de derecho, a la legalidad y a la cultura ética, sin considerar las fuentes exógenas como las redes del crimen organizado. Asimismo, aún cuando el problema se considera de corte sistémico, la solución se reduce a ser ejecutada por el servidor público de forma aislada, sin considerar la desactivación de redes.

La Política 2 es producto del trabajo coordinado del Sistema Nacional Anticorrupción creado en 2016. Esta política define dos características fundamentales del problema de la corrupción en México: la primera, asocia a la corrupción con la ilegalidad, sin importar si el hecho fue llevado a cabo por una autoridad, un servidor público, un empresario o un ciudadano; la segunda, tiene que ver con la asociación que se hace de este fenómeno con la existencia de una norma social reconocida, aceptada y aplicada, que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

Lo anterior se asocia a cuatro factores: 1) prevalencia de altos niveles de impunidad en materia de faltas administrativas y delitos de corrupción; 2) persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad; 3) débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción; 4) distorsión de los

múltiples espacios de interacción (o puntos de contacto) entre gobierno y sociedad, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de relación.

Bajo esta premisa, la PNA entiende a la corrupción como un fenómeno sistémico que establece un orden social expresado en la ilegalidad y en la ejecución de normas sociales y definió que el principal problema es la incapacidad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente. Por tales características, esta política se considera la más integral elaborada hasta ahora, tanto por considerar el problema de la corrupción como un asunto complejo de redes, como por orientar su solución a la coordinación de organizaciones de los tres poderes y órdenes de gobierno par desarticular dichas redes de corrupción (véase esquema 1)

Esquema 1. Ejes estratégicos y principios transversales de la política nacional anticorrupción



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (31 de marzo de 2020), Política Nacional Anticorrupción.<sup>3</sup>

Por último, la Política 3, es el actual programa anticorrupción de la administración pública federal para el período 2019-2024. Dicho programa se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el cual curiosamente el combate a la corrupción no aparece como un eje transversal, pero sí dentro del eje 1 de política y gobierno, en el cual se establece una vinculación clara entre corrupción y neoliberalismo, argumentando que fue durante este periodo cuando se agudizó el problema de la corrupción. Entre sus propuestas

<sup>3</sup> Obtenido de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

a destacar se encuentran crear la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés; centralizar las instancias de contraloría; reforzar mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF); reorientar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y crear una unidad policial especializada en lavado de dinero.

Lo interesante de este instrumento es que en el diseño afirma que la corrupción no es un problema cultural, sino una desviación de la conducta impulsada por la impunidad, lo cual lo asemeja más a una perspectiva principal-agente, no obstante, aún cuando en el diseño se reconoce una deficiencia por parte del gobierno para disminuir el problema en todos sus frentes, la estrategia más que ser de corte institucional avoca a fuentes morales y de valores, sin considerar las redes de corrupción que existen en los bajos y altos niveles, sino que, en la práctica, se centra en casos polémicos de corrupción atendiendo casos individuales de personas, sin llegar a resoluciones puntuales, además de desestimar el uso de herramientas preventivas y de detección (Peña, 2022).

Tabla 3. Comparación de los determinantes de tres políticas públicas

	Variables independientes			Variable dependiente
	Problema	Diseño institucional	Solución	Reducción, persistencia o aumento de la corrupción
Política 1	Sistémica	Centralizado	Prevenir	Persistencia
Política 2	Sistémica	Descentralizado	Articular	Persistencia
Política 3	Mixto	Centralizado	Investigar	Reducción

FUENTE: elaboración propia con base en Peña (2022).<sup>4</sup>

La tabla 3, pone en evidencia una tensión constante en la lucha contra la corrupción: los enfoques centralizados, aunque logran mayor control, tienden a ser menos efectivos cuando se enfrentan a problemas sistémicos y multicausales, como es el caso de la corrupción. Por otro lado, los enfoques descentralizados buscan distribuir la responsabilidad y coordinar los esfuerzos entre distintos niveles de gobierno, pero también pueden generar problemas

<sup>4</sup> El esquema original solo contenía las políticas 2 y 3.

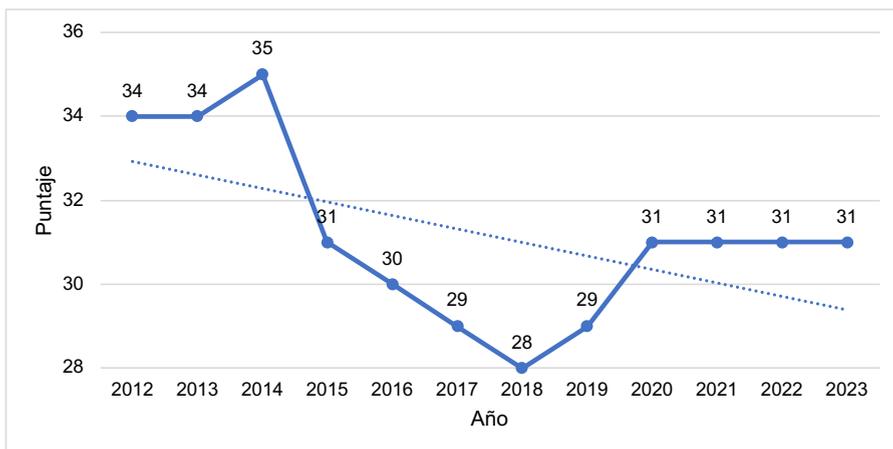
de fragmentación o falta de liderazgo claro, lo que puede diluir la efectividad de las medidas.

Otro aspecto importante es la naturaleza de la estrategia de solución. Las políticas que se enfocan en la prevención (Política 1) y la articulación de esfuerzos (Política 2) parecen tener dificultades para traducir sus objetivos en resultados tangibles, mientras que, las que se centran en la investigación y sanción de casos (Política 3) han logrado, al menos parcialmente, una reducción de la corrupción, sin embargo, este enfoque sancionador corre el riesgo de ser limitado si no se complementa con esfuerzos preventivos y estructurales más amplios, lo que plantea la necesidad de un enfoque híbrido que combine investigación, prevención y articulación de actores clave.

### C. Análisis del resultado

La variable dependiente (reducción, persistencia o aumento de la corrupción) puede ser mejor apreciada a la luz de dos variables: la percepción o las experiencias de corrupción. La primera, es medida en el índice de percepción de la corrupción de transparencia internacional, el cual se mide de 0 a 100, donde 0 es un país “altamente corrupto” y 100 es “limpio de corrupción”. En el caso de México, se puede apreciar el resultado histórico en la gráfica 1.

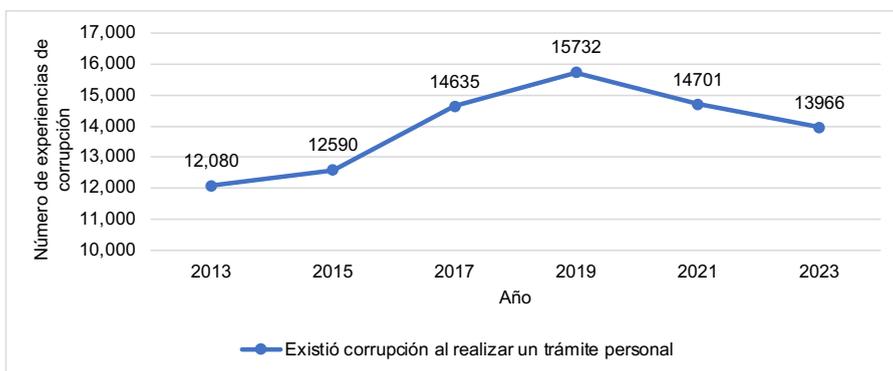
Gráfica 1. Índice de percepción de la corrupción en México 2012-2023



FUENTE: elaboración propia con base en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (2023).

Si bien este indicador de corte internacional sirve como una referencia de la situación del problema en México, el detalle metodológico radica en que la percepción es un indicador subjetivo, que es difícil de caracterizar y medir, por lo que, las experiencias nos pueden decir mucho con base en evidencia empírica. En este sentido, los resultados de la encuesta de calidad e impacto gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se centran en analizar la prevalencia de la corrupción en función de las experiencias de las personas con este problema. Sus resultados se pueden apreciar en la gráfica 2.

Gráfica 2. Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes 2013-2023



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta de calidad e impacto gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021 y 2023).

Con base en estos datos, las experiencias de corrupción muestran un aumento significativo entre el período de 2017 a 2019, lo cual coincide con el puntaje más bajo otorgado por Transparencia Internacional a México, en el mismo período, con 29 puntos en 2017, 28 en 2018 y 29 en 2019. Pero ¿qué nos dicen estos resultados en torno a las definiciones del problema y las políticas públicas aplicadas? ¿su aumento, reducción o persistencia son consecuencia de la hechura de éstas?

En primer lugar, cabe mencionar que la mejor forma de interpretar esto es en términos *ex-post*, es decir, posteriormente a que se hayan implementado los programas. En este sentido, la Política 1, adopta un diseño institucional centralizado priorizando la prevención como estrategia enfocada en la corrupción como un problema sistémico, pero parece reportar resultados de persistencia del problema, es decir, no hay aumentos o reducción sino una presencia cons-

tante del problema. Esto sugiere que el enfoque preventivo, aunque necesario, no es suficiente por sí solo para combatir un problema tan complejo, dado que la centralización puede limitar las capacidades para abordar las múltiples dimensiones y redes corruptas que operan en diferentes niveles, haciendo que los esfuerzos de prevención se queden cortos.

Por su parte, la Política 2 también identifica la corrupción como un problema sistémico y adopta un enfoque descentralizado, buscando articular esfuerzos entre diversos actores y niveles de gobierno, sin embargo, esta descentralización no ha garantizado una mayor efectividad en el combate a la corrupción, ya que la persistencia del problema sugiere deficiencias en la implementación, falta de recursos y una fragmentación de los esfuerzos. Además, esta política ha enfrentado dificultades relacionadas con la temporalidad y la coordinación, pues, a pesar de surgir del Sistema Nacional Anticorrupción y de manera independiente a la gestión de presidencial Enrique Peña Nieto (2012-2018), carece de instrumentos concretos y no se ha alineado adecuadamente con el programa anticorrupción actual, lo que ha contribuido a que la corrupción siga siendo un problema persistente.

Por último, a diferencia de las dos primeras, La Política 3, tiene una perspectiva mixta, abordando la corrupción tanto desde un enfoque sistémico como específico. El diseño institucional es nuevamente centralizado, pero la estrategia se enfoca en la investigación de casos de corrupción, lo que ha mostrado una cierta reducción del problema, por lo que este enfoque, aunque limitado a la sanción de casos individuales, parece ser más efectivo en la práctica, al menos en términos de lograr una reducción en ciertos aspectos de la corrupción, no obstante, su enfoque en investigar casos particulares podría no ser suficiente para dismantelar las redes de corrupción más amplias, lo que podría limitar los avances a largo plazo.

Si bien hay una reducción en las experiencias durante el período de 2019 a 2023 con la Política 3 estas parecen responder al período de la pandemia por COVID-19, momento bajo el cual las interacciones con autoridades gubernamentales se redujeron y hubo una transición hacia la digitalización de muchos trámites, lo cual puede contribuir a reducir la pequeña corrupción, pero no los grandes casos que son en donde se han ubicado inercias para proceder, tales como Odebrecht o la Estafa maestra, o los vinculados con el caso de agronitrogenados en Petroleos Mexicanos (PEMEX) o de Seguridad alimentaria mexicana (SEGALMEX) (Transparencia Mexicana, 2023), lo cual nos da cuenta de que la complejidad del tratamiento de la corrupción demanda no solo abordajes más sistémicos, sino más articulados para cumplir con el paso final de la lucha contra la corrupción: las sanciones, elemento ausente en las diferentes políticas analizadas.

## VIII. Conclusiones

Es crucial comprender con precisión cómo se define un problema, ya que, quien lo identifica inicialmente establece las bases sobre las que será discutido e integrado en la agenda pública. Posteriormente, este proceso influye en su inclusión en la agenda gubernamental, que se convierte en un ámbito de disputa, debate y análisis de las posibles soluciones para abordar los problemas públicos.

Los datos, percepciones y definiciones que se tienen en torno a la corrupción en México, han terminado por confirmar su naturaleza multicausal y sistémica. En este sentido, la corrupción tiene impactos públicos negativos debido al beneficio particular privado y asegura su sobrevivencia gracias a esquemas de redes y complicidades múltiples, que son difíciles de ubicar, por lo que es importante reflexionar acerca de su complejidad teórica y las alternativas institucionales diseñadas para corregir este problema.

Los enfoques teóricos aquí expuestos y el análisis de las políticas federales enfocadas a combatir la corrupción permiten concluir que el problema no es un asunto totalmente centrado en la relación agente-principal (Meza y Pérez-Chiqués, 2021; Persson, Rothstein y Teorell, 2013); que la corrupción opera en forma de redes (Gómez, 2018; Mitchell 1969; Castillo, Roldán y Ureste, 2017) en espacios de amplia discrecionalidad (Gofen, Meza y Pérez-Chiqués, 2022; Lipsky, 1980), que es una dimensión estructural centrada en la normalización de patrones de comportamientos indeseados entre individuos y el Estado (Meza y Pérez-Chiqués, 2021; Gupta, 2005) y que, debido a estas configuraciones, es un problema perverso (Head y Alford, 2015; Rittel y Webber, 2017) esencialmente único, difícil de erradicar y que convive en un subsistema de problemas.

En este sentido, existe una relación simbiótica entre problema y solución, de modo que, la complejidad de la definición del problema será proporcional a la dificultad para establecer una solución. Por lo tanto, intentar entender y combatir la corrupción, desde diferentes enfoques y estrategias, mediante un único esquema interpretativo puede llevar a un error metodológico de “estimamiento de la liga” (Marván, Navarro, Bohórquez y Concha, 2015), bajo el cual la corrupción parece ser todo y, al mismo tiempo, nada, lo que provoca que los programas e instrumentos para combatirla terminen siendo difusos y contradictorios.

Por lo tanto, la respuesta institucional no debe limitarse a encasillar el problema como un asunto de agencia, ilegalidad o moralidad, ya que “buenas leyes no significan mecánicamente buenas prácticas, de ahí que un primer reto sea cómo traducir dichos ordenamientos en políticas públicas [...]” (Pes-

chard, 2017) y la respuesta parece estar en generar “estrategias holísticas anticorrupción” (Persson, Rothstein y Teorell, 2013) que procuren atender, de manera integral, las etapas de prevención, detección, investigación y sanción, combatiendo así las causas y efectos de la corrupción sistémica, su consolidación y dominio sobre las interacciones de la vida pública del país.

## IX. Referencias

- Ackoff, R. (1974). *Redesigning the future*. Wiley.
- Alonso, J. A. (2011). La corrupción: definición y criterios de medición. En J. A. G. (Dir.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica* (pp. 21-42). Fondo de Cultura Económica.
- Andvig, J. y Fjeldstad, O. H. (2001). *Corruption: A Review of Contemporary Research*. Chr. Michelsen Institute.
- Ayala, J. (1998). *Instituciones y economía*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Camacho, J. (2022). “La coordinación de políticas de combate a la corrupción como un problema perverso en México”. En M. García (Coord.), *Tendencias del análisis de políticas públicas. Fundamentos y alcances de los nuevos enfoques: más allá del ciclo* (pp. 331-376), Universidad Nacional Autónoma de México; GEDISA.
- Camacho, J. y Muñoz-Rivero, E. (2021). Política Nacional Anticorrupción: Coordinación de políticas públicas y retos para su implementación. *Estudios Políticos*, (53). <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/79435>
- Castillo, M., Roldán, N. y Ureste, M. (2017, septiembre 5). La estafa maestra: graduados en desaparecer dinero público. Recuperado de mexicanos contra la corrupción y la impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/web/estafamaestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html>
- Coronilla, R. (2018). La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías. En D. Arellano (Ed.) *¿Podemos reducir la corrupción en México?* (pp. 29-59). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Dery, D. (1984). *Problem definition in policy analysis*. University Press of Kansas.
- Dunn, W. (2004). *Public policy analysis: an introduction* (3rd. ed.). Prentice Hall.

- Gofen, A., Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2022). When street-level implementation meets systemic corruption. *Public Administration and Development*, 72-84.
- Gómez, D. (2018). Redes de corrupción política: una revisión para el caso colombiano. *Análisis Político*, 180-201.
- Gupta, A. (2005). Narratives of corruption. *Ethnography*, 5-34.
- Head, B. y Alford, J. (2015). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 711-739.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Resultados de la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2023*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>
- Lepore, W. (2012). El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico. En D. Arellano (Ed.) *¿Podemos reducir la corrupción en México?* (pp. 49-74). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Malem, J. (2001). La corrupción política. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 579-595.
- Malem, J. (2014). La corrupción, algunas consideraciones conceptuales. *Illes Imperis. Corrupción, codicia y bien público en el mundo hispánico* (16), 169-180.
- Marván, M., Navarro, F., Bohorquez, E. y Concha, H. (2015). *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mballa, L. y González, C. (2017). La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(27), 97-121.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption consolidation framework: a grounded analytical framework. *Public Administration*, 530-546.
- Mitchell, J. (1969). *Social networks in urban situations: Analyses of personal relationships in central african towns*. Institute for Social Research, University of Zambia.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1995). *Estructura y cambio en la historia económica*. Alianza Editorial.
- Observatorio de la Corrupción y la Impunidad (s. f.). Diagrama de red “Estafa maestra”. Recuperado de observatorio de la corrupción y la impu-

- nidad, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-casos-de-estudio/113/diagrama-de-red-%22estafamaestra%22>
- Peña, V. (2022). Aproximaciones sucesivas y saltos interrumpidos. Equilibrio puntuado en el análisis anticorrupción en México. En M. García (Ed.), *Tendencias del análisis de políticas públicas en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, XXVI(3), 449-471.
- Peschard, J. (2017). *Transparencia: promesas y desafíos*. El Colegio de México; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.
- Real Academia Española. (2019). *Diccionario de la Lengua Española*. <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>
- Rittel, H. y Webber, M. (2017). Dilemas de una teoría general de planeación. En L. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 161-187). Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019&print=true](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019&print=true)
- Secretaría de la Función Pública. (2008). *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). *Política nacional anticorrupción*. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
- Tanzi, V. (2008). La corrupción y la actividad económica. En A. Solimano y V. Tanzi (Eds.), *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Internacional. (2024). *Índice de percepción de la corrupción 2023*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

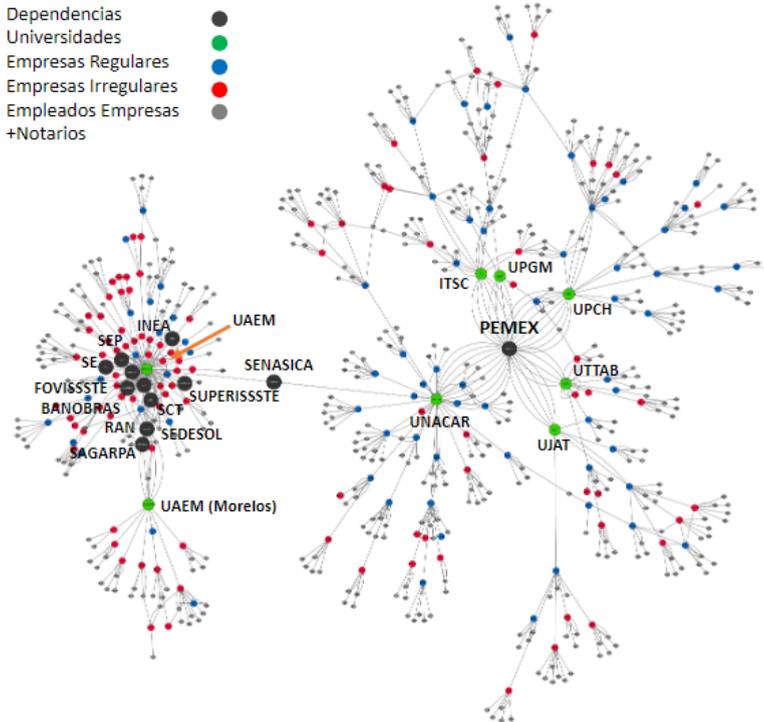
- Transparencia Mexicana. (2023). Se estanca México en percepción de la corrupción: Transparencia Mexicana. Transparencia Mexicana. <https://www.tm.org.mx/ipc2022/>
- Transparency International. (2019). *Anti-Corruption Glossary*. Transparency International. <https://www.transparency.org/glossary>
- Villoria, M. y Izquierdo, A. (2018). La corrupción: conceptos, variables de análisis, efectos e instrumentos de lucha. En M. Villoria y A. Izquierdo (Eds.), *Ética pública y buen gobierno* (pp. 237-314). Tecnos.
- Woolley, R. y Pidd, M. (1981). Problem structuring. A literature review. *The Journal of the Operational Research Society*, 197-206.
- Yin, R. (2003). *Case study research and applications: design and methods*. SAGE.
- Zamudio-González, L. (2020). *International intervention instruments against corruption in Central America*. Springer Nature.

## X. Anexo

### Diagrama de red “Estafa maestra”

#### La “Estafa Maestra”

Entre 2013 y 2014, **SEDESOL** estableció 10 convenios con las **Universidades del Estado de México y Morelos** por un monto total de **\$2,224,559,800**. No obstante, **SEDESOL** es solo una parte en **UNA GRAN RED** de dependencias federales, universidades públicas y empresas involucradas en el caso.



**DEPENDENCIAS:** SEDESOL, PEMEX, BANOBRAS, SENASICA, SAGARPA, SEP, SCT, SE, RAN, SUPERISSTE, FOVISSSTE, INEA.  
**UNIVERSIDADES:** Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM-Mor), Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR), Instituto Técnico Superior de Comalcalco (ITSC), Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), Universidad Politécnica del Golfo de México (UPGM), Universidad Popular de la Chontalpa (UPCH), Universidad Tecnológica de Tabasco (UTTAB).

Fuente: Investigación periodística “La Estafa Maestra” de *Animal Político* y *MCCI*. Elaboración propia.

FUENTE: Observatorio de la Corrupción y la Impunidad UNAM, s.f.

## Cómo citar

### Sistema IJ

Camacho Pérez, Jason Alexis, “Tres políticas anticorrupción a nivel federal en México: un análisis diacrónico de diferentes aproximaciones al mismo problema”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, vol. 10, núm. 19, julio-diciembre de 2024, pp. 3-32. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19493>

### APA

Camacho Pérez, J. A. (2024). Tres políticas anticorrupción a nivel federal en México: un análisis diacrónico de diferentes aproximaciones al mismo problema. *Estudios en Derecho a la Información*, 10(19), 3-32. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19493>

# La política del gasto en infraestructura en Ciudad de México y Yucatán, 2018-2021: ¿Un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas?

*The politics of infrastructure spending in Mexico City and Yucatán, 2018-2021: An exercise in transparency and accountability?*

Mónica María Lara Escalante<sup>1</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-4500-1192>

Universidad Nacional Autónoma de México. México  
Correo electrónico: monica.lara@politicas.unam.mx

Recibido: 26 de febrero de 2024  
Aceptado: 15 de agosto de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2025.19.18958>

**Resumen:** ¿La implementación de proyectos de infraestructura puede considerarse como un ejercicio de rendición de cuentas? En el presente artículo se examinará el grado de accesibilidad a la carretera pavimentada, uno de los indicadores, incluido en el inciso IX del artículo 36 de la LGDS, en una reforma del año 2013; sin embargo, los datos muestran que, a pesar de la incorporación de este derecho, aún se observan diferencias a nivel estatal. La literatura previa señala que, la accesibilidad a la red de carretera pavimentada, se debe analizar desde dos dimensiones: una geográfica y una social. Los efectos de la accesibilidad se han estudiado ampliamente desde enfoques sociales, económicos y geográficos. Sin embargo, la propuesta de este artículo es abordar el tema desde un punto de vista político: la infraestructura y su impacto en la rendición de cuentas. Se propone estudiar dos de los casos con porcentajes de accesibilidad bajos: Ciudad de México y Yucatán. El periodo de estudio comprende los primeros tres años de la llegada de MORENA al gobierno federal (2018-2021), y se toma en cuenta que la Jefatura de Gobierno en Ciudad de México corresponde al mismo partido político que la presidencia; mientras que la gubernatura en Yucatán no lo es. Los resultados muestran que, a pesar de los esfuerzos presupuestarios y programáticos, la ciudadanía sigue considerando la falta de infraestructura como un problema grave.

**Palabras clave:** infraestructura carretera; análisis de políticas públicas; presupuesto; rendición de cuentas; transparencia.

---

<sup>1</sup> Investigadora Posdoctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM 2023-2025. La investigación se realizó gracias al apoyo del Programa de Becas Posdoctorales de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Abstract:** The implementation of infrastructure projects could be an exercise of accountability. In this article, the degree of accessibility to the paved road will be examined, one of the indicators included in section IX of article 36 of the LGDS in a 2013 reform, however, the data show that, despite the incorporation of this right, differences are still observed at the state level. Previous literature indicates that accessibility to the paved road network must be analyzed from two dimensions: a geographic one and a social one. The effects of accessibility have been widely studied from social, economic, and geographical points of view. However, the proposal of this article is to address the issue from a political point of view: infrastructure and its impact on accountability. It is proposed to study two of the cases with low percentages of poor accessibility: Mexico City and Yucatán. The study period includes the first three years of the arrival of MORENA to the federal government (2018-2021) and takes into account that the head of government in Mexico City corresponds to the same political party as the presidency, while the governorship in Yucatán does not correspond. The results show that despite budgetary and programmatic efforts, citizens continue to consider the lack of infrastructure as a Severus problem.

**Keywords:** road infrastructure; public policy analysis; budget; accountability; transparency.

**Sumario:** I. *Introducción*. II. *Discusión conceptual*. III. *Metodología*. IV. *Conclusión*. V. *Referencias*.

## I. Introducción

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), promulgada en 2004, estableció en su artículo 6o. los derechos para el desarrollo social tales como la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna, la seguridad social, entre otros. Inclusive, a partir de su publicación, surgió la necesidad de medir la pobreza desde una perspectiva multidimensional con el fin de incluir, en la medición, los indicadores reglamentados en la LGDS. Uno de los indicadores contemplado para la medición, y añadido hasta en 2013, refiere al grado de accesibilidad a la carretera pavimentada. El acceso a carretera pavimentada es un punto clave y un elemento fundamental de la infraestructura vial.<sup>2</sup> El artículo examina los procesos de aprobación e implementación del presupuesto, en el rubro de pavimentación, en dos entidades federativas: Ciudad de México y Yucatán.

De acuerdo con literatura académica previa, la accesibilidad a la red de carretera pavimentada se analiza desde dos dimensiones: una geográfica, que

---

<sup>2</sup> Por infraestructura vial se entiende toda aquella red de caminos, carreteras y rutas que facilitan el tránsito de personas, vehículos y otros medios.

tiene que ver con la distancia física o localización relativa a la que las personas se encuentran de los servicios básicos, y una social, que contempla características del usuario y del servicio demandado; es decir, el acceso real a dichos servicios públicos (Chías Becerril et al., 2001). El papel del Estado para cumplir con esta accesibilidad es primordial, ya que debería garantizarle a la ciudadanía la infraestructura adecuada para poder acceder a los servicios mencionados. En efecto, a nivel municipal, el inciso III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que, los municipios, como base de la división territorial del país, tienen a cargo la provisión de servicios como los de agua potable, alumbrado, infraestructura, seguridad, entre otros. Incluso, el artículo 17 de la LGDS establece que son los municipios los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones de desarrollo social. De ahí que la pregunta de investigación es: ¿la implementación de proyectos de infraestructura vial puede considerarse como un ejercicio de rendición de cuentas?

La importancia de estudiar la accesibilidad a carretera pavimentada, y como bien señalan los estudios, su impacto social, económico e incluso político. La ciudadanía espera ver resultados concretos y acciones por parte del gobierno para obtener beneficios: por ejemplo, mejoras en la infraestructura vial. De ahí que, garantizar la accesibilidad, puede resultar en un ejercicio de rendición de cuentas desde la ciudadanía y hacia los tomadores de decisión, ya que las personas buscan la satisfacción de sus necesidades y demandas. El hecho de que la accesibilidad se conciba como una garantía y como un derecho, implica también la posibilidad de que se conciba como un bien público,<sup>3</sup> ya que no genera rivalidad ni exclusividad; debería ser consumido por la colectividad (Samuelson, 1954), y su distribución debería ser una tarea fundamental del gobierno (Anomaly, 2015).

Actualmente existe un debate en la literatura académica sobre la accesibilidad a la carretera entre dos posiciones. La primera, señala a la infraestructura como elemento fundamental para el crecimiento económico. En efecto, Pérez Ordaz (2005) muestra que las localidades más alejadas de las ciudades pueden tener una deficiente accesibilidad y esto provoca que el grado de marginación aumente. Además, facilita la integración económica y puede mejorar la calidad de vida y elevar el nivel de desarrollo humano. Correa y Rozas (2006) señalan que la infraestructura vial permite la integración de territorios aislados. Pérez et al. (2009) argumentan que la disposición de carreteras mejo-

---

<sup>3</sup> Según González (2009), a partir de la Ley General de Bienes Nacionales y la Constitución Política, los caminos, carreteras, puentes y vías férreas son considerados bienes públicos infraestructurados.

ra la conectividad y, a su vez, el acceso a oportunidades de salud y educación. Hernández e Hinojosa (2018) identifican a la infraestructura como un factor trascendental para estructurar el territorio, así como un elemento clave del crecimiento social y económico.

La segunda posición, identifica los efectos adversos en las localidades; es decir, la existencia de consecuencias negativas para la población que habita en ciertas regiones con mayor rezago. Tapia (2018) argumenta que los efectos positivos de la accesibilidad en el crecimiento económico no son tan claros. Si bien es cierto que los cambios en la accesibilidad pueden incidir en una redistribución del empleo entre regiones, esto no necesariamente implica mayores recursos para las mismas. Zepeda y Ortega (2019) muestran que los estudios previos utilizan diferentes fuentes de datos que conducen a resultados diversos, debido al nivel de desagregación y a las especificaciones de los modelos estadísticos. De ahí que, en la mayoría de los casos, existe un impacto positivo; pero algunos estudios concluyen que el impacto es negativo. Botham (1980) analiza el caso de un programa británico de construcción de carreteras y concluye que el efecto en el desarrollo regional es mínimo, ya que estos programas deben de venir acompañados de otras disposiciones.

En México, el desarrollo de la infraestructura vial se puede dividir en varias etapas según Rangel (2015). El autor señala que el registro sistemático de los indicadores relacionados con este tema coincide con el fin del periodo revolucionario en 1924: al iniciar la década de 1930, México contaba con 541 km de carretera pavimentada. El auge fue entre 1970 y 1975, cuando se conformó la estructura base de la red nacional vinculando la mayor parte del territorio. No obstante, muchas zonas rurales permanecieron rezagadas al no contar con caminos pavimentados. A partir de 1993, y hasta 2011, la tasa de crecimiento medio anual de carreteras ha sido de 1.2% y de 2.4% de carreteras pavimentadas (Rangel, 2015).

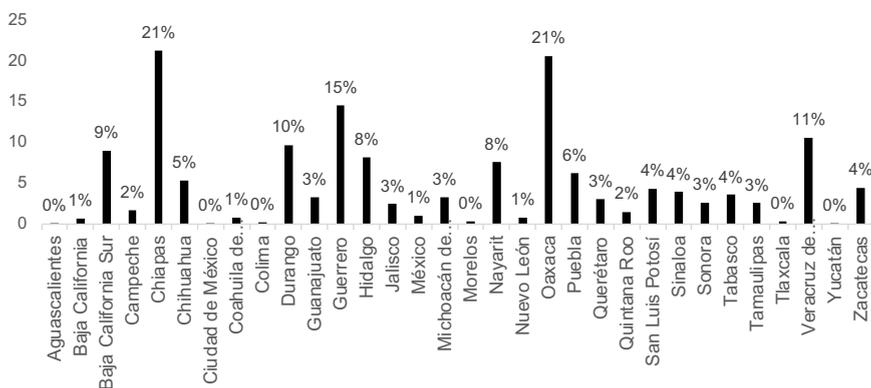
A partir de la primera postura, se podría pensar que, la construcción y modernización de las carreteras ha constituido un interés por parte de los diferentes gobiernos con el fin de mejorar el crecimiento económico, la conectividad, el nivel de competitividad económica, a nivel nacional e interregional, y visibilizar sus acciones para obtener resultados políticos favorables. Los datos del índice de accesibilidad a carretera pavimentada<sup>4</sup> (CONEVAL) calculados

---

<sup>4</sup> Es un índice calculado a partir de seis dimensiones: 1) carretera pavimentada: existencia de infraestructura; 2) localidades: ubicación de las localidades para marcar el punto de origen; 3) pendiente del terreno: condiciones del relieve; 4) vegetación, uso de suelo y cuerpos de agua: pueden ser barreras naturales que dificulten la movilidad de las personas; 5) disponibilidad del transporte público: uso del transporte público; 6) tiempo de desplazamiento: Las localidades con más de 15,000 habitantes son un factor de atracción porque concentran bienes y servicios, ya que están conectadas a la red de caminos.

para 2020, revelan gran variabilidad entre los diversos estados del país. El gráfico 1 muestra el porcentaje de personas, por entidad federativa, con bajo, o muy bajo, grado de accesibilidad a la carretera pavimentada. Los estados con mayor porcentaje de personas con escasa accesibilidad son Chiapas y Oaxaca. Por otro lado, las entidades federativas con menor porcentaje de personas con escasa accesibilidad son Aguascalientes, Ciudad de México, Colima, Tlaxcala y Yucatán.

Gráfico 1. Porcentaje de personas con bajo o muy bajo grado de accesibilidad, por estado, 2020



FUENTE: elaboración propia con datos del CONEVAL (2020).

El gráfico 1 muestra que, a pesar de la incorporación de la accesibilidad a la carretera, en la LGDS se observan diferencias a nivel estatal. Como se mencionó, los efectos de la accesibilidad se han estudiado ampliamente desde puntos de vista sociales, económicos y geográficos. Sin embargo, la propuesta de este artículo es abordar el tema desde un punto de vista político: la infraestructura vial y su impacto en la rendición de cuentas. Se propone estudiar dos de los casos con porcentajes de escasa accesibilidad bajos: Ciudad de México y Yucatán. El periodo de estudio comprende los primeros tres años de la llegada del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) al gobierno federal (2018-2021), y se toma en cuenta que, la jefatura de Gobierno en Ciudad de México, corresponde al mismo partido político que la presidencia de la República; mientras que la gubernatura en Yucatán no corresponde. En las siguientes secciones se elabora el argumento central del artículo. Posteriormente, se plantean los estudios de caso siguiendo los pasos del análisis de políticas públicas. Por último, se discuten los hallazgos.

## II. Discusión conceptual

### 1. El concepto de *accountability*

La rendición de cuentas o *accountability* es una tarea fundamental de los representantes políticos; constituye una pieza clave en la calidad democrática e implica un vínculo directo, e indirecto, con la ciudadanía. A pesar de ser un fenómeno relativamente nuevo en la disciplina de ciencia política y administración pública, y aun cuando no existe un consenso sobre un concepto unívoco de rendición de cuentas, Andreas Schedler (1999), más allá de la discusión de filosofía política propuesta por Guillermo O'Donnell, señala que la rendición de cuentas puede ser un mecanismo para limitar o prevenir el abuso de poder, ya que este se ve amenazado por la posibilidad de sanciones por parte de la ciudadanía.

Schedler (1999) propone dos dimensiones de análisis para la rendición de cuentas. La primera, *answerability*, implica que los representantes políticos deben informar, explicar o bien justificar sus decisiones mientras que la ciudadanía tiene todo el derecho de monitorear y recibir dicha información. La segunda, *enforcement*, implica que la ciudadanía no sólo se informa sobre las decisiones, sino que puede premiar o castigar el comportamiento de los tomadores de decisión. De cierta forma, el que se pueda monitorear, recompensar o castigar, da cuenta sobre la efectividad de las reglas institucionales.

Otra clasificación realizada por la literatura se basa en la distinción propuesta por Guillermo O'Donnell (1998), quien señala la diferencia entre el *accountability* vertical y horizontal. La primera relacionada con el control desde la sociedad hacia las instituciones del Estado; y la segunda, entre estas últimas. El voto es un ejemplo de *accountability* vertical, ya que la ciudadanía puede considerar que los representantes políticos responden a sus demandas y votar (o no) por ellos en la siguiente elección. Sin embargo, reducir este tipo de *accountability* a la participación electoral conlleva problemas de información y comunicación que son difíciles de abordar. De ahí que se propuso el término *accountability* societal, el cual puede ser un tipo de *accountability* vertical, y conlleva a un sinnúmero de acciones más allá de la participación en las urnas (O'Donnell, 2004).

Todos los tipos de *accountability* mencionados son una pieza clave de la vida democrática de los países ya que como se mencionó, implican un vínculo entre la ciudadanía y los representantes políticos y, además, asumen que los votantes tienen ciertas expectativas sobre el comportamiento del gobierno. Por ejemplo, desde el Poder Legislativo (Carey, 2009) el *accountability* se analiza tomando en cuenta el actuar de los legisladores de acuerdo con sus responsa-

bilidades individuales o partidarias, y cómo eso se aleja o se acerca a las preferencias de los votantes. Por otro lado, desde las políticas públicas se analiza el *accountability* al evaluar si las políticas públicas diseñadas e implementadas verdaderamente mejoran el bienestar de las personas y si estas tienen un efecto positivo en la legitimidad y gobernabilidad. Lo anterior será un punto fundamental del artículo, ya que, el objetivo, es estudiar el problema público de la infraestructura vial desde el análisis de políticas públicas.

## 2. Políticas públicas y *accountability*

Antes de analizar cómo se relacionan las políticas públicas y el *accountability*, es fundamental definir qué es una política pública. Diversos autores han señalado diferencias conceptuales importantes entre decisiones políticas, políticas públicas y política (Aguilar, 1992; Guerrero, 1993; Méndez, 2001; Del Castillo y Dussage, 2020; Pineda, 2013; Sabatier, 2007). Este debate ha surgido de la dificultad de traducir los conceptos de *policy* y *public policy* acuñados en Jones (1970) y Laswell (1971). Pineda (2013) parte de un concepto más operativo y relacionado con el concepto de acción pública propuesto por Thoenig (1997), y define la “política o acción pública como la que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas [...]” (Pineda, 2013, p. 60).

Uvalle (1999) coincide con la anterior definición y señala que, las políticas públicas, se tratan de “un conjunto de decisiones y acciones que tienen su origen en demandas que surgen en algún sector del público ciudadano, no en todos los grupos del público ciudadano” (Uvalle, 1999, p. 62). Además, el autor ve a las políticas públicas como un tratamiento de problemas que son reconocidos por la sociedad y que han atravesado la agenda política para ser considerados como públicos.

En resumen, las políticas públicas son respuestas del Estado a las demandas o necesidades sociales, las cuales se instrumentan o materializan a través de diferentes formas como normas, instituciones, leyes, programas, etc. De acuerdo con Lowi (1996), las políticas públicas se pueden clasificar en reglamentarias, distributivas, redistributivas y constitutivas. La primera consiste en dictar normas que regulen el comportamiento de la ciudadanía. La segunda, trata de distribuir recursos desde el gobierno para impulsar objetivos que se consideren relevantes; suelen ser políticas públicas de baja conflictividad (Aguilar, 2016). Las políticas redistributivas tienen como objetivo redistribuir los recursos existentes en la sociedad. Por último, las políticas constitutivas definen las reglas acerca de la distribución del poder.

En este trabajo se analizará especialmente la política de gasto en infraestructura, como una política distributiva. Siguiendo a Puente (2017), la política de gasto público refiere al conjunto de “orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el gobierno para ejercer el gasto público, canalizar los recursos presupuestarios, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, y de esa forma propiciar el desarrollo, (Puente, 2017, p. 121). En la práctica, el gasto público se diseña y ejecuta a través de la estimación de los ingresos y asignación de los egresos del presupuesto. El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), conceptualiza específicamente el gasto público en torno a la infraestructura, el cual se tomará como punto de partida. Señalan que este es “aquel monto destinado a trabajo de construcción, ya sea de infraestructura o edificación promovida por la administración pública, cuyo propósito es el bienestar de la comunidad” (Transparencia Presupuestaria, 2016, citado por CIEP, 2020).

¿Qué papel juega entonces el *accountability* en el proceso de políticas públicas? García Ojeda (2014) señala que, en la implementación de las políticas públicas, pueden existir diseños institucionales que facultan a los ciudadanos beneficiarios para controlar o solicitar la rendición de cuentas de los tomadores de decisión. Dado que las políticas públicas se diseñan como soluciones a problemas públicos y como respuestas a demandas ciudadanas, es responsabilidad del gobierno (o de instituciones encargadas) asegurarse de contar con la información sobre la implementación para que la ciudadanía también pueda exigir la rendición de cuentas.

En este sentido, la eficacia de las políticas públicas refiere a si estas funcionan como una solución, o no, a los problemas públicos. La ciudadanía, como un ejercicio de *accountability* vertical o societal, puede premiar o castigar al gobierno mediante el voto, y así evaluar su gestión en la implementación de políticas públicas. Específicamente, en cuanto a las relacionadas con el gasto en infraestructura, las acciones, al ser completamente visibles, son un gran ejemplo para que la ciudadanía evalúe el desempeño del gobierno. Una infraestructura adecuada, como se mencionó anteriormente, puede tener impactos políticos positivos al mejorar la rendición de cuentas vertical. Al ser un bien público tangible y visible, puede ser de gran utilidad para los gobiernos la implementación de políticas públicas de este tipo y mostrar resultados que beneficien a la ciudadanía.

### 3. ¿Cómo actúan las legislaturas locales en el proceso de políticas públicas?

El argumento del artículo es que, el proceso de la política de gasto en infraestructura vial, puede relacionarse con la rendición de cuentas vertical y debido

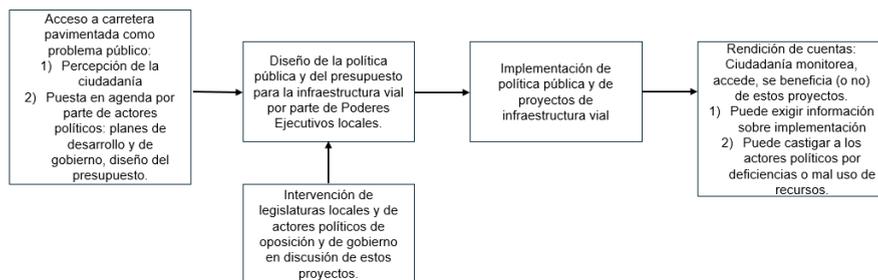
a que esta surge como una respuesta a las demandas de la ciudadanía y es importante analizar cómo y quiénes están facultados para decidir sobre el gasto público. Puente (2017) señala que las legislaturas contemporáneas no sólo están facultadas para legislar, sino que, dentro de sus funciones, se encuentra la función presupuestal, la cual “incluye todas las actividades que se realizan para diseñar y aprobar el ingreso y el gasto público del Estado” (Puente, 2017, p. 54). Dado que la política de infraestructura contempla el uso de recursos públicos, su diseño y aprobación forma parte del quehacer legislativo.

Ahora bien, como señala Puente (2017) la capacidad presupuestaria real de los poderes legislativos puede depender de diversos factores. La independencia con que los parlamentos, especialmente a nivel estatal, deciden el gasto público puede ser variada. Factores como las facultades constitucionales, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la dinámica política pueden alterar la función presupuestaria. Señala el autor que, un elemento fundamental que incide en la función presupuestal, es la institucionalización de la legislatura. En efecto, las legislaturas pueden influenciar la formulación de políticas; influenciar las políticas, o no tener influencia alguna (Norton, 1995).

El trabajo legislativo en congresos institucionalmente débiles, y el ejercicio de contrapesos que realizan los partidos políticos de oposición, son fundamentales para la democracia y gobernabilidad. Los congresos institucionalmente débiles pueden caracterizarse por la falta de autonomía frente al poder ejecutivo, recursos limitados para la formulación de políticas y una capacidad reducida para ejercer control (O'Donnell, 1994; Shugart y Carey, 1992). Es difícil la participación de partidos políticos de oposición en estos contextos, ya que puede no lograrse la articulación de una agenda coherente y efectiva (Mainwaring y Scully, 1995). Sin embargo, a pesar de las dificultades, su papel es fundamental para movilizar la opinión pública y otros canales, y así, ejercer diversas presiones al gobierno (Levitsky y Roberts, 2011).

Para Puente (2017), la asignación del gasto público es una señal de las prioridades del Estado. En el proceso, puede incidir la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que, al fin y al cabo, es el Ejecutivo quien presenta la propuesta. En ese sentido, las prioridades vienen desde instituciones u organismos específicos. En cuanto a las legislaturas estatales, Sánchez (2017) señala que las constituciones locales son una especie de reproducción de la Constitución Federal, por lo que el proceso de aprobación del presupuesto es muy similar. Los ejecutivos estatales tienen la potestad de elaborar el proyecto del presupuesto y la aprobación o modificación (en algunos casos) pasa por el congreso local. En algunas excepciones el congreso local puede elaborar el proyecto del presupuesto en caso de que el Ejecutivo no lo presente. Una vez aprobado, se envía a este para su publicación. En la figura 1, se plantea cuál es la relación entre rendición de cuentas, políticas públicas e infraestructura vial.

Figura 1. Relación entre rendición de cuentas, políticas públicas e infraestructura vial



FUENTE: elaboración propia

A partir de la metodología expuesta a continuación, se elaborará un análisis del proceso de aprobación de las políticas de gasto público de infraestructura en los casos de Ciudad de México y Yucatán, 2018-2021.

### III. Metodología

Parsons (2007) señala que, el análisis del proceso de las políticas públicas, consiste en identificar cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan. Aguilar (1993) sostiene que analizar el ciclo de las políticas públicas permite analizar con detalle cada una de las partes que la componen. El autor argumenta que son cuatro las etapas del proceso de políticas públicas: 1) la entrada en la agenda, donde se posiciona una situación en la agenda pública y luego gubernamental; 2) la definición del problema, el cual se trata de un problema que ya es aceptado y posicionado como público; 3) el diseño de la política refiere a la estrategia a seguir para la resolución del problema; 4) la implementación y evaluación. Dado que el presupuesto se elabora cada año, se pretende hacer un análisis desde la definición del problema (relacionada con el diagnóstico de la etapa anterior), hasta su implementación.

Cuadro 1. Estrategias para el análisis de políticas públicas

<i>Etapas</i>	<i>Estrategia</i>
Definición del problema	Identificar el posicionamiento del problema sobre el acceso a carretera pavimentada.
Diseño de la política	Revisar los documentos oficiales de cada estado: planes de desarrollo, programas, entre otros.
Implementación	Analizar cómo es el seguimiento de dichas rúbricas del presupuesto y cuáles son las obras más representativas.

FUENTE: elaboración propia con base en Parsons (2007).

A continuación, se seguirán las diversas etapas del análisis de políticas públicas en los casos de Ciudad de México y Yucatán (2018-2021).

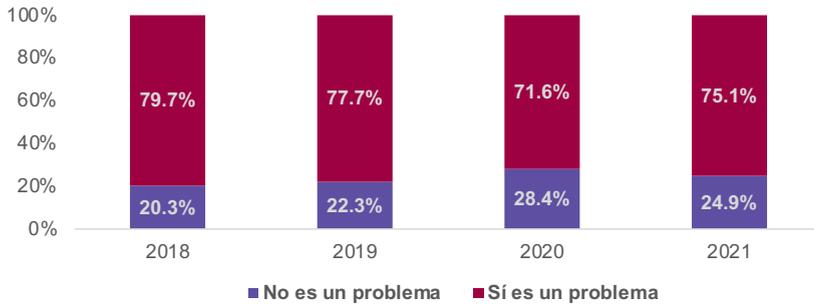
## 1. Ciudad de México 2018-2021

### A. Definición del problema

Según datos de la Encuesta de Seguridad Pública Urbana (ENSU), para todos los trimestres de los años 2018, 2019, 2020<sup>5</sup> y 2021, al preguntarles a las personas ¿cuáles son los problemas más importantes que en su ciudad se enfrentan hoy en día?, más del 70% responde que los baches en las calles y avenidas; es decir, las personas señalan un deficiente acceso a una infraestructura vial adecuada. En el gráfico 2, se observa cómo ha variado esta percepción a lo largo del tiempo, siendo el año 2020 el que presenta el porcentaje más bajo (71.6%).

<sup>5</sup> En el caso de 2020, no existen datos para el trimestre correspondiente entre abril y junio.

**Gráfico 2. Percepción sobre problemática de baches en calles y avenidas, Ciudad de México 2018-2021**



FUENTE: elaboración propia con datos de la ENSU.

Nota: los datos están ponderados con el factor de expansión por persona encuestada.

Ahora bien, al desagregar los datos por alcaldía, el cuadro 2 muestra lugares con un mayor porcentaje de personas que consideran a los baches en calles y avenidas de su ciudad como un problema. En el 2018, el porcentaje más alto fue en Xochimilco, con un 89.1%; en 2019, Tláhuac con 87.7%; en 2020 Iztapalapa, con 82.9% y, en 2021, Tláhuac con 83.3%. Todas ellas son Alcaldías que presentan rezagos, marginación y problemáticas sociales y económicas diversas.

Cuadro 2. Percepción sobre problemática de calles y avenidas, por Alcaldía en Ciudad de México 2018-2021<sup>6</sup>

	010	002	014	003	004	015	005	006	007	008	016	009	011	012	017	013
	2018															
No es un problema	21.5	20.0	31.4	19.8	15.3	23.3	13.1	28.0	21.7	12.6	30.4	16.6	15.5	18.6	23.4	10.9
Sí es un problema	78.5	80.0	68.6	80.2	84.7	76.7	86.9	72.0	78.3	87.4	69.6	83.4	84.5	81.4	76.6	89.1
	2019															
No es un problema	23.6	21.1	32.5	20.4	32.3	23.0	17.8	23.4	21.3	23.8	23.3	31.9	12.3	22.5	35.2	16.0
Sí es un problema	76.4	78.9	67.5	79.6	67.7	77.0	82.2	76.6	78.7	76.2	76.7	68.1	87.7	77.5	64.8	84.0
	2020															
No es un problema	30.5	37.8	27.0	30.2	40.7	24.1	32.5	29.0	17.1	38.0	30.0	27.9	18.7	36.4	26.2	19.8
Sí es un problema	69.5	62.2	73.0	69.8	59.3	75.9	67.5	71.0	82.9	62.0	70.0	72.1	81.3	63.6	73.8	80.2
	2021															
No es un problema	26.7	33.1	20.4	26.2	29.0	18.6	33.4	27.0	18.3	34.3	31.2	23.1	16.7	34.9	23.9	18.9
Sí es un problema	73.3	66.9	79.6	73.8	71.0	81.4	66.6	73.0	81.7	65.7	68.8	76.9	83.3	65.1	76.1	81.1
	Fuente: elaboración propia con datos de ENSU															

<sup>6</sup> Los códigos de las alcaldías son como siguen. 010: Álvaro Obregón. 002: Azcapotzalco. 014: Benito Juárez. 003: Coyoacán. 004: Cuajimalpa. 015: Cuauhtémoc. 005: Gustavo Madero. 006: Iztacalco. 007: Iztapalapa. 008: La Magdalena Contreras. 016: Miguel Hidalgo. 009: Milpa Alta. 011: Tláhuac. 012: Tlalpan. 017: Venustiano Carranza. 013: Xochimilco.

Los datos son alarmantes y parece que, la problemática de la falta de acceso a infraestructura vial adecuada, es una constante en la Ciudad, con diferencias sumamente importantes entre alcaldías. Sin embargo, ¿podemos afirmar que este es considerado un problema público? Es importante recordar que, la definición de los problemas públicos, pasa por la identificación, reconocimiento y posicionamiento de un fenómeno en la agenda pública (Medina, 2011). Quienes definen la agenda, pueden tener diversos intereses y pueden ser grupos de interés, partidos políticos, diseñadores de políticas y/o la opinión pública y medios de comunicación. Es claro que, para la ciudadanía, la falta de infraestructura es considerado un problema, sin embargo, es importante indagar las posiciones de otros actores políticos, como los medios de comunicación y políticos municipales, estatales y federales.

Al realizar una búsqueda<sup>7</sup> de noticias en la red social X y *Google News* sobre el problema de la infraestructura vial en Ciudad de México, resalta la alcaldía de Tláhuac, donde en 2019, los vecinos denunciaron la falta de atención de la alcaldía y colocaron calaveras gigantes para tapar baches en las calles (SinEmbargoMX). Otros noticieros destacan el número de denuncias sobre baches en las vialidades primarias en la Ciudad; grupos como los taxistas, señalan que la cantidad de baches afecta el estado de los coches, así como la lentitud de los arreglos. Además, en Xochimilco, en épocas de lluvias, las personas se enfrentan a la problemática de los baches con agua, lo cual es insalubre.

¿Y cómo responde el gobierno? Ante lo anterior, también se encontraron notas sobre la respuesta del gobierno. Por ejemplo, un noticiero entrevistó al secretario de Obras y Servicios Capitalinos, quien señala que se trabaja diario para subsanar esta problemática. Por otro lado, los informes de Claudia Sheinbaum (se analizarán en las próximas secciones) indican las mejoras en cuanto al tema. Además, las noticias encontradas muestran los esfuerzos del gobierno de Ciudad de México, al diseñar el Programa de Indemnización por Baches en la Ciudad para personas que han sufrido daños. En cuanto a los políticos locales, se encontró una publicación del alcalde de Iztacalco, quién señaló la importancia de mantener en buen estado las carreteras.

---

<sup>7</sup> Se utilizó la ecuación de búsqueda: “calles” AND (“cdmx” OR “Ciudad de México” OR “Valle de México” OR “ZMVM” OR “zona metropolitana del Valle de México”) AND (“baches” OR “agujero” OR “hoyo”) para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2021.

## B. Diseño de la política

### a. El papel de la legislatura local

Para analizar el papel de las legislaturas locales en la definición del presupuesto, especialmente de infraestructura y obra pública, es importante revisar el fundamento legal y marco normativo. Según la Constitución Política de la Ciudad de México, a las alcaldías les corresponde la gestión de obra pública y desarrollo urbano: construir, rehabilitar y mantener vialidades. Por otro lado, al Congreso de la Ciudad le corresponde examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos (artículo 29, sección D, inciso g). A la jefatura de gobierno le corresponde presentar al Congreso de la Ciudad la iniciativa de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos (artículo 32, sección C, inciso d). Entonces, las funciones de estas tres entidades políticas —la jefatura de gobierno, Congreso de la Ciudad y alcaldías— terminan conjuntándose para contar con una propuesta de presupuesto que contemple las necesidades de la ciudadanía.

Una vez presentado el proyecto del presupuesto, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de la Ciudad de México se encarga de planificar un calendario de trabajo que contemple la elaboración de mesas de trabajo con las alcaldías, el Poder Judicial y los órganos autónomos. El caso del presupuesto de 2018 fue atípico debido a los sismos acontecidos en el mes de septiembre de 2017. En efecto, según un dictamen emitido el 20 de septiembre de 2018, se presentó un proyecto para derogar, reformar y adicionar diversas disposiciones del decreto por el cual se expidió el presupuesto de egresos original. En ese momento, la presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública era la diputada María Guadalupe Morales Rubio (MORENA). Una de las modificaciones realizadas en ese entonces, fue la propuesta de aumentar el monto para la rehabilitación de vialidades, mejoramiento de la infraestructura y del espacio público.

El presupuesto de 2019 fue presentado en el Congreso de la Ciudad de México, el 18 de diciembre de 2018. En la sesión ordinaria de ese día (año 1, núm. 31), los grupos parlamentarios se posicionaron: Partido Encuentro Social (PES), Partido Verde (PVEM), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido del Trabajo (PT), Partido Revolucionario Democrático (PAN), Partido Acción Nacional (PAN) y MORENA. En cuanto al tema de obra pública, vialidades y espacio público el PES rescató la propuesta de la “reconstrucción integral de la Ciudad”; el PVEM mencionó que el presupuesto impacta en la posibilidad a que “la Ciudad de México tenga viabilidad, funcionalidad y un beneficio común”; el PT que el Congreso de la Ciudad, en conjunto con la je-

fatura de gobierno deben encargarse de las necesidades de las personas, tales como “el agua, el transporte público, la infraestructura pública [...]”.

Por otro lado, la representante de la jefa de Gobierno mencionó, como uno de los destinos principales del presupuesto, a la Secretaría de Obras Públicas y Servicios para la ejecución de diferentes proyectos. El dictamen del proyecto se presentó el 28 de diciembre de 2018, después de haberse consultado el proyecto a titulares de diversas instituciones. Algunas de las peticiones de enmiendas se realizaron a través de puntos de acuerdo y fueron por parte de la presidenta de la Comisión de Medio Ambiente, quien solicitó la inclusión de 20 millones de pesos para el asfaltado en algunas calles de la alcaldía Benito Juárez.

El presupuesto de 2020 fue presentado en el Congreso de la Ciudad de México, el 26 de noviembre de 2019 (sesión ordinaria, año 2, número 27). Dentro de los posicionamientos que rescató el tema de la infraestructura; el representante del PRI mencionó la preocupación del partido en cuanto a la subejecución del presupuesto, previsto para esta materia, ya que únicamente se había utilizado el 37.2% del presupuesto. La representante del PT rescató los resultados en cuanto a la política de movilidad y de ciudad sustentable. Por otro lado, la secretaria de finanzas impulsó, y recalcó, la propuesta de incremento al impuesto en la tenencia vehicular, esto con el fin de mantener las calles y pavimentos con el cuidado adecuado; además, puntualizó el incremento en 6.1% de la inversión por parte de la Secretaría de Obras Públicas. Lo anterior para mejorar la infraestructura vial, transporte, puentes vehiculares y peatonales. Posteriormente, del 23 de octubre al 11 de noviembre de 2019 se llevaron a cabo las mesas de trabajo con el Poder Judicial, alcaldías y órganos autónomos. En cuanto a los puntos de acuerdo, aquellos sobre la infraestructura refieren a la solicitud de recursos por parte de una diputada del PVEM para proyectos de inversión en los ejidos de las alcaldías Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Tláhuac. El dictamen se aprobó el 13 de diciembre de 2019, con 19 votos a favor. El presupuesto de 2021 fue dictaminado el 14 de diciembre de 2020, y aprobado en Comisión con 13 votos a favor y 1 voto en contra y entre el 6 y 27 de noviembre de 2020, se llevaron a cabo las mesas de trabajo.

## b. El papel de la jefatura del gobierno

Aun cuando el papel de la legislatura es escuchar las distintas voces que podrían ser afectadas por el diseño del presupuesto, y especialmente el de los partidos políticos de oposición es el de generar contrapesos en el proceso de aprobación de presupuesto, y escuchar las distintas voces que podrían ser afectadas, la jefatura de gobierno es quien finalmente diseña, junto con su

equipo, la política de infraestructura o programas de obras públicas. Al analizar diversos documentos como el Plan de Desarrollo de la Ciudad y el Programa de Gobierno, se encontraron algunas menciones con respecto a este tema.

El Programa de Gobierno, presentado por Claudia Sheinbaum para el periodo 2019-2024, contempla como uno de sus ejes la movilidad. Una de sus propuestas fue la redistribución de recursos hacia el fortalecimiento y mantenimiento de la infraestructura ciclista, peatonal y transporte público. Se planteó la elaboración del Programa Integral de Movilidad Inteligente, con el objetivo de mejorar la interconexión de la infraestructura, medios de transporte y servicios de carga. En relación con la infraestructura vial, se plantea que el gobierno de la Ciudad, en conjunto con las alcaldías, estará encargado de desarrollar programas eficientes para garantizar la pavimentación de vías primarias y secundarias. En efecto, se planteó el programa de pavimentación y bacheo<sup>8</sup> y se propuso asignar 2,000,000,000 de pesos a la Secretaría de Obras Públicas para tal fin. Además, el programa de gobierno planteó la redistribución del espacio vial, el cual consiste en permitir que personas en contexto de vulnerabilidad, puedan resolver sus problemas de movilidad.

Por otro lado, en cuanto al Plan de Desarrollo, algunas líneas estratégicas señalan el tema de la infraestructura vial y pavimentación; por ejemplo, el mejoramiento de la planificación; el diseño y la construcción de infraestructura vial; la adquisición de equipo para evaluar el estado de la pavimentación de la infraestructura existente, y la programación de acciones para el mantenimiento permanente de los pavimentos de la red vial primaria.

### C. Implementación

Según la clasificación del presupuesto de egresos por objeto del gasto, el rubro “Obra pública en bienes de dominio público” reporta un total de 21,844,017,502 pesos, en 2019; 25,841,056,088 pesos, en 2020, y 16,472,071,153 pesos, en 2021. Es importante destacar que, de las dependencias del Poder Ejecutivo de Ciudad de México, la Secretaría de Obras y Servicios es la que más presupuesto recibe, en comparación con las demás secretarías. En 2019 recibió 18,126,361,371 pesos; en 2020, 19,425,124,200 pesos, y en 2021, descendió a 14,908,555,309 pesos. Los programas o proyectos de inversión más comunes de la Secretaría, en cuanto los temas de la

---

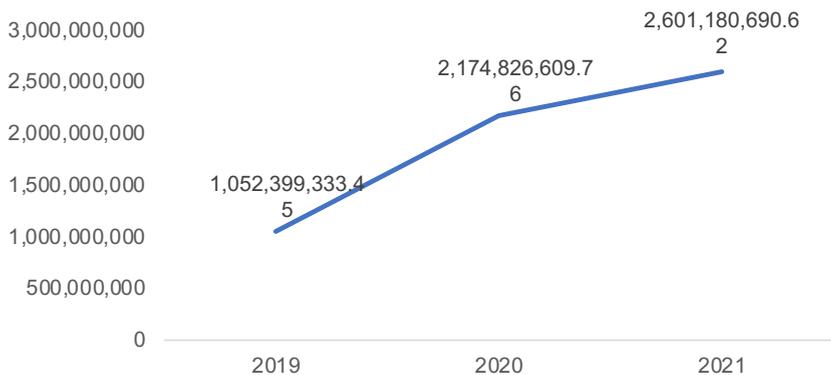
<sup>8</sup> <https://obras.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-el-programa-de-mantenimiento-de-la-red-vial-primaria>

<https://obras.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/inicia-gobierno-capitalino-programa-especial-de-bacheo-en-vialidades-primarias>

infraestructura vial, tienen que ver con el mantenimiento de puentes vehiculares, de carpeta asfáltica, de la infraestructura vial; trabajos de repavimentación, reencarpetado, mapeo y bacheo; construcción de corredores viales, pasos a desnivel y camellones.

Al revisar los informes de cuenta pública de la Secretaría de Obras y Servicios para los años 2019, 2020 y 2021, se tiene que, los recursos para ejecutar programas y acciones en relación con el mejoramiento y el mantenimiento de la infraestructura vial, vienen de varias fuentes: asignación automática, recursos fiscales, crédito, recursos federales. No obstante, se observa gran variación en cuanto a los montos. Por ejemplo, los egresos con recursos fiscales para el rubro de mantenimiento de infraestructura vial, fueron de 686,155,833.94 pesos en 2019, y de 46,510,440.45 pesos en 2021. Por otro lado, en cuanto a los egresos con recursos federales para el rubro de mantenimiento de infraestructura vial, fue de 206,291,876.53 pesos, en 2019, y en 2020, subió a 789,424,808.19 pesos. Otra clasificación importante en el Presupuesto de Egresos de la Secretaría es el Avance Programático Presupuestal. En el gráfico 3 se observa cómo este ha sido relativamente constante en el periodo de estudio.

**Gráfico 3. Avance Programático Presupuestal en el rubro "Mantemimiento y Mejoramiento de la Infraestructura Vial" de la Secretaría de Obras y Servicios, Ciudad de México 2019-2021**



FUENTE: elaboración propia con base en informes de Cuenta Pública.

Para evaluar si esos recursos y programas diseñados, fueron implementados de forma adecuada para las mejoras en el bienestar de las personas, se revisaron los informes de gobierno de Claudia Sheinbaum. El cuadro 3 muestra

los avances más significativos en cuanto a obras públicas e infraestructura vial. En la sección de discusión de resultados se analizará la concordancia entre las propuestas diseñadas y los proyectos ejecutados.

Cuadro 3. Principales obras de infraestructura vial desarrolladas por la jefatura de gobierno en Ciudad de México, 2018-2021

Primer informe	Segundo informe	Tercer informe
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de dos puentes vehiculares (Eje 6 Sur y salida a Puebla)</li> <li>• Proyecto ejecutivo para el puente vehicular del cruce de autopista México-Puebla</li> <li>• Mantenimiento de puentes vehiculares en diversas alcaldías de la Ciudad de México</li> <li>• Programa de mantenimiento 2019: mantenimiento y barrido de Circuito interior, atención mediante bacheo y reencarpetado</li> <li>• Reconstrucción de carretera Xochimilco-Tulyehualco</li> <li>• Mantenimiento de puentes peatonales</li> <li>• Mantenimiento de la red vial primaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regeneración urbana en el entorno Ferrería-Fortuna</li> <li>• Rehabilitación de la avenida Ceylán</li> <li>• Rehabilitación de la infraestructura en la Central de Abasto</li> <li>• Repavimentación de vialidades interiores y patios de maniobras</li> <li>• Rehabilitación de la infraestructura vial en barrios de los polígonos A y B</li> <li>• Tramo Lieja-Glorieta Insurgentes</li> <li>• Tramo Glorieta Insurgentes-Avenida Balderas</li> <li>• Mantenimiento en la red vial primaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoras en la vialidad de la Ceda (central de abasto)</li> <li>• Modernización de la planta productora de mezclas asfálticas</li> <li>• Mejoramiento y mantenimiento integral del Circuito Interior</li> <li>• Construcción de puentes vehiculares: Galindo y Villa</li> <li>• Mantenimiento de puentes vehiculares</li> <li>• Construcción de puente vehicular: Canal Nacional</li> <li>• Construcción de paso a desnivel en Viaducto Río de la Piedad a calzada Ignacio Zaragoza</li> <li>• Atención integral a diversas vialidades</li> <li>• Mantenimiento y construcción de puentes peatonales</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia con base en informes de gobierno de Jefatura de Gobierno de CDMX.

A partir de la evidencia y el marco conceptual, el caso de Ciudad de México muestra que, el problema de la infraestructura vial, es considerado un problema público, tanto por la ciudadanía como por las autoridades, al estar incluido y reconocido en la agenda política. En cuanto al diseño, se puede observar que el planteamiento es algo general, es decir, la movilidad se plan-

tea como un eje. Sin embargo, no son muy claras las acciones específicas y tampoco existe un diagnóstico sobre el problema. Existe una alta exigencia de los actores de oposición en la legislatura para que sean más claros los montos del presupuesto en cuanto a obras. La implementación de obras y proyectos muestra que el gobierno hace un esfuerzo por responder a la ciudadanía y por atender sus demandas.

## 1. Yucatán 2018-2021

### A. Definición del problema público

Así como en Ciudad de México, en Yucatán, los datos sobre la percepción en cuanto a la problemática de baches en calles y avenidas son desalentadores. En general, el gráfico 4 muestra cómo el porcentaje de personas que consideran que sí es una problemática, ha ido en aumento y se acerca al 70%.



FUENTE: elaboración propia con datos de la ENSU.

Nota: los datos están ponderados con el factor de expansión por persona encuestada.

Al desagregar los datos por los municipios incluidos en la encuesta, en el cuadro 4 se nota una desigualdad alarmante en cuanto a los municipios de Mérida con respecto a Progreso, Kanasín y Umán. En Kanasín y Umán, para todos los años, el porcentaje de personas que conciben como una problemática los baches en calles y avenidas no baja del 83.3%. Por otro lado, en Progreso, antes de la pandemia, este porcentaje era más bajo: 50.88% y 63.94% en 2018 y 2019, respectivamente. Posterior a la pandemia, este porcentaje subió a 88.76 en 2021. Mientras tanto en Mérida, los porcentajes se han mantenido relativamente estables en el tiempo.

Cuadro 4. Percepción sobre la problemática de calles y avenidas, por municipio, en Yucatán 2018-2021

	Kanasín	Mérida	Progreso	Umán
	2018			
No es un problema	4.70	35.02	49.12	14.55
Sí es un problema	95.30	64.98	50.88	85.45
	2019			
No es un problema	9.21	31.59	36.06	11.39
Sí es un problema	90.79	68.41	63.94	88.61
	2020			
No es un problema	8.18	31.36	17.35	16.17
Sí es un problema	91.82	68.64	82.65	83.83
	2021			
No es un problema	7.43	23.28	11.24	3.59
Sí es un problema	92.57	76.72	88.76	96.41

FUENTE: elaboración propia con datos de ENSU.

Al indagar sobre otras posturas y al realizar la búsqueda<sup>9</sup> de noticias en la red social X y *Google News* sobre el problema de la infraestructura vial en Yucatán, resaltan noticias negativas en Kanasín y Progreso, así como algunas en Mérida. En Kanasín, muchos vecinos denuncian la falta de atención, el gobierno local para solucionar la problemática. En efecto, muchas notas muestran los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, los cuales dan a conocer el problema de los baches como el más grave. En Progreso, por otro lado, las problemáticas de la infraestructura vial se conjuntan con las inundaciones, lo cual provoca accidentes. Además, algunas notas rescatan la idea que los vecinos son quienes se preocupan por resolver la situación. Como parte de las acciones del gobierno, también se encontró información sobre el Programa Municipal Cero Baches. No obstante, existe evidencia sobre el fracaso del programa de bacheo. En general, las problemáticas de los baches se conjuntan con otros como las inundaciones, la delincuencia y otros, lo que incide en la mala percepción sobre la gestión de las autoridades.

<sup>9</sup> Se utilizó la ecuación de búsqueda: “calles” AND (“Yucatán” OR “Yucatan”) AND (“baches” OR “agujero” OR “hoyo”) para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2021.

## B. Diseño de la política

### a. El papel de la legislatura

En la Constitución Política de Yucatán, el inciso VI del artículo 30 señala que es una función del Congreso del Estado aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del gobierno del estado, así como las leyes de ingresos de los municipios. Por otro lado, específicamente en cuanto a la infraestructura, el inciso III del artículo 95 Bis señala que el estado, así como los municipios, están facultados para crear programas de desarrollo comunitarios, obras y prestar servicios prioritarios en las partidas presupuestales asignadas. Al igual que en la Ciudad de México, mientras que el Congreso es quien aprueba el presupuesto y los municipios quienes ejecutan los programas y proyectos de inversión de obra pública, el Gobierno del estado es quien diseña el presupuesto. Así lo establece el inciso XIV de la Constitución Política del Estado de Yucatán: el Poder Ejecutivo debe presentar a más tardar el 25 de noviembre de cada año, las iniciativas relativas a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.

El presupuesto de 2018 fue presentado en el Congreso del Estado de Yucatán el 28 de noviembre de 2017. Fue dictaminado por la Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal el 15 de diciembre de 2017, y fue aprobado por mayoría. Algunas voces se declararon tanto en contra como a favor. La diputada Jazmín Villanueva de MORENA se manifestó en contra y señaló la urgencia del estado para aplicar medidas de austeridad, reducción de gastos innecesarios y la erradicación de la impunidad. Por el contrario, el diputado Raúl Alonzo del PAN habló a favor y señaló que el partido tenía dos objetivos principales al momento de diseñar el presupuesto: que no fuera un instrumento electoral para las elecciones de 2018 y para darle viabilidad a las reformas que han promulgado desde el gobierno.

El presupuesto de 2019 fue presentado el 22 de diciembre de 2018 y dictaminado con su respectiva aprobación, el 30 de diciembre de 2018. Se manifestó la diputada Lila Rosa Frías del PRI, enfatizando la importancia de garantizar el bienestar social de la ciudadanía a través de la política social, e invitó a que el presupuesto se convierta en un medio para alcanzar dichos resultados. Por otro lado, el diputado Mario Alejandro Cuevas de MORENA habló a favor del gobierno federal y señaló que, gracias al Poder Legislativo Federal, es que hoy los municipios cuentan con más recursos y no gracias al gobierno del estado. Posteriormente, se discutieron varias intervenciones con modificaciones en lo particular al presupuesto, sin embargo, estas no fueron aprobadas y no referían al tema de proyectos de inversión o de infraestructura.

El presupuesto de 2020 fue presentado el 27 de noviembre de 2019 y dictaminado con su respectiva aprobación el 11 de diciembre de 2019. El diputado Marcos Rodríguez del PRI reclamó que, a pesar de haber un incremento en el presupuesto de 2020, siguen los despidos, la fusión de dependencia, y el plan de austeridad. La diputada Kathia Bolio del PAN señaló que las dificultades se debían al recorte presupuestal federal y que, a pesar de ello, se mantuvo el crecimiento económico en Yucatán. Finalmente, el presupuesto se aprobó con 22 votos a favor y 3 en contra. El presupuesto de 2021 fue presentado el 26 de noviembre de 2020 y dictaminado el 14 de diciembre de 2020; sin embargo, ningún diputado quiso alzar la palabra para su discusión y se aprobó por mayoría.

#### b. El papel del gobierno del estado

El Plan de Desarrollo del Gobierno del estado de Yucatán se diseñó para el periodo de 2018-2024, bajo el gobierno de Mauricio Vila Dosal. Contempla los objetivos de desarrollo sostenible e incluyó procesos de consulta ciudadana para conocer las diferentes problemáticas que vive la ciudadanía. Los cinco ejes transversales son: 1) economía inclusiva, la calidad de vida y bienestar social; 2) identidad cultural y sustentabilidad; 3) igualdad de género y oportunidades; 4) innovación y tecnología, y 5) gobernabilidad.

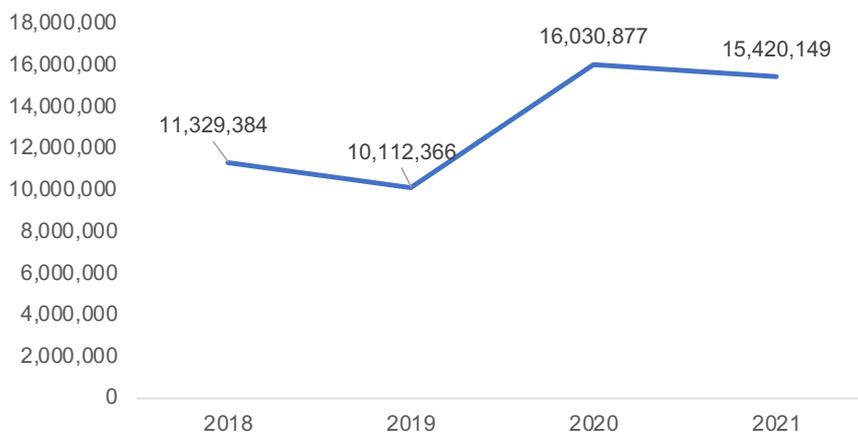
Dentro del eje “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, que busca mejorar la prosperidad de las comunidades por medio de una infraestructura accesible, se encuentra el sub-eje de “movilidad sustentable”. Una de las estrategias refiere a “Fortalecer la infraestructura vial urbana que incremente las alternativas de movilidad en las ciudades” (Plan de Desarrollo Estatal, p. 266), e incluye la elaboración e implementación de programas que mejoren la movilidad integral de las personas en el estado. Por otro lado, dentro del sub-eje de “conectividad y transporte” se plantea, como línea de acción, la promoción de infraestructura vial modernizada en el interior del estado, así como la construcción de carreteras para las localidades más apartadas del estado.

Como parte del diagnóstico incluido en el Plan, se calcula el índice de saturación vial, el cual mide la suficiencia en función de la cobertura, población y superficie. Todos los municipios del estado presentan un índice desde 3.3% (infraestructura saturada) hasta un 25.02% (infraestructura sin saturación), siendo Progreso el municipio con más saturación. Ante ello, también se plantea el compromiso de “Gestionar ante el gobierno federal acciones de modernización y ampliación de la infraestructura carretera” (Plan de Desarrollo Estatal, p. 528).

### C. Implementación

Los datos del presupuesto asignados para los temas de infraestructura se pueden ver en la clasificación del presupuesto por objeto del gasto. Según la clasificación, el rubro “Obra pública en bienes de dominio público” reporta un total de 304,265,259 pesos, en 2018; 153,706,856 pesos, en 2019; 1,825,500,00 pesos, en 2020 y 440,475,820 pesos, en 2021. La Secretaría de Obras Públicas, responsable del programa de obra pública y su respectivo seguimiento, recibió 2,010,158,741 pesos, en 2018; 1,760,185,527 pesos, en 2019; 1,809,941,539 pesos en 2020; 1,239,135,844 pesos, en 2021. Por otro lado, el Instituto de Infraestructura Carretera de Yucatán recibió 461,214,231.16 pesos, en 2018, y 395,746,633.47 pesos, en 2019. Además, solamente en 2019 se contó con un rubro en la estructura funcional programática titulado “Programa de Construcción y Conservación de Obra Pública” para lo cual se destinó 523,233,865 pesos. En el gráfico 5 se muestra la variación del rubro “Planeación y Seguimiento de Obra Pública” según la estructura programática funcional.

**Gráfico 5. Presupuesto asignado en el rubro "Planeación y Seguimiento de Obra Pública", Yucatán 2018-2021**



FUENTE: elaboración propia con base en informes de Cuenta Pública del Estado de Yucatán.

Los programas o proyectos de inversión más comunes de la Secretaría, específicamente del Instituto de Infraestructura Carretera, corresponden a reconstrucción de calles en localidades y en vialidades primarias y complementarias, mantenimiento y conservación de la iluminación vial, construcción de

calles, construcción de libramientos, construcción de carpeta asfáltica, construcción de banquetas, construcción de pasos superiores y ampliación de calles en localidades.

Para evaluar con posterioridad si esos recursos y programas diseñados fueron implementados de forma adecuada para las mejoras en el bienestar de las personas, se revisaron los informes de gobierno de Mauricio Vila. El cuadro 5 muestra los avances más significativos en cuanto a obras públicas e infraestructura vial.

Cuadro 5. Principales obras de infraestructura vial desarrolladas por la Jefatura de Gobierno en la Yucatán, 2018-2021

Primer informe	Segundo informe	Tercer informe
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconstrucción del camino Kinil-Chicán, Tixmehuac y la carretera Tecoh-San Isidro Ochil, Tecoh, Yucatán.</li> <li>• Se conservaron, construyeron y modernizaron 138.7 km de carreteras y caminos.</li> <li>• Se atendieron 138.7 km de carreteras y caminos con una inversión de más de 297.2 millones de pesos en los municipios de Halachó, Hunucmá, Ixil, Mérida, Oxkutzcab, Progreso, Tecoh, Tekax, Telchac Puerto, Tixmehuac, Tixpéhuac y Umán.</li> <li>• Se realizó una inversión de 18.4 millones de pesos para la rehabilitación y mantenimiento del alumbrado público en varias carreteras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paso Superior Vehicular Avenida 70 km 1+000 de la carretera Mérida-Tetiz (Hunucmá) en Ciudad Cautel</li> <li>• Reconstrucción del camino (Merida-Tetiz)-Texán de Palomeque-Dzibikak, tramo: 0+000-10+509.</li> <li>• Modernización y reconstrucción de la carretera Hunucmá - Sisal, tramo 0+000-21+150.</li> <li>• Ampliación y reconstrucción de la carretera Úman-Hunxectamán tramo 0+000-1+895 subtramo 1+455-1+895 en la localidad de Hunxectamán.</li> <li>• Durante el 2020 se iniciaron los trabajos para la construcción de 40.03 km de calles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se invirtieron 804.13 millones de pesos en calles, carreteras y caminos: 137.06 km de calles y 328.09 kilómetros de carreteras y caminos.</li> <li>• Construcción de calles en el interior del Anillo Periférico de la Ciudad de Mérida.</li> <li>• Conservación del Anillo Periférico de Mérida.</li> <li>• Trabajos de conservación en taludes y cunetas de tramos carreteros de la Red Estatal.</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia con base en informes de Gobierno, Yucatán.

El caso de Yucatán también muestra que la ciudadanía concibe el problema de la infraestructura como un problema público, así como las autoridades. Sin embargo, también coincide en que el diseño de las acciones para subsanar esta problemática es algo laxas o generales. El papel de la oposición es fundamental para exigir y para poner énfasis en la necesidad de hacer más eficientes los recursos.

### 3. Discusión

A la luz del marco conceptual, la evidencia empírica, así como los resultados de los estudios de caso expuestos en las secciones anteriores, respecto al argumento central del artículo, es necesario rescatar varios puntos. En primer lugar, es evidente el sentimiento de enojo e insatisfacción por parte de la ciudadanía, en relación con el problema de la pavimentación e infraestructura vial, y especialmente se agudiza en distintas localidades. Se observa que la ciudadanía concibe la falta de infraestructura o las deficiencias en la infraestructura como un problema público. La insatisfacción puede deberse a la falta de atención de las autoridades ya que se podrían estar priorizando otros temas o incluso otras alcaldías o municipios. La literatura muestra que un problema público es aquel que es reconocido como tal por parte de la sociedad y además posicionado en la agenda política. Los resultados muestran que, si bien es cierto las autoridades del gobierno tanto local como federal reconocen y admiten el problema de las carreteras como público, ya que lo incluyen en sus planes de desarrollo y programas de gobierno, puede ser insuficiente debido a que las responsabilidades para la atención pasan por los distintos niveles de gobierno y eso puede implicar una desatención. En ese sentido es relevante la coordinación entre y dentro de los diferentes niveles de gobierno para poder contar con una agenda que beneficie a todas las personas por igual.

En segundo lugar, en cuanto al diseño y la implementación, cabe destacar las diferencias observadas entre el presupuesto diseñado y las obras ejecutadas. En principio, mientras que en Ciudad de México se identificó a la Secretaría de Obras y Servicios como una de las que más presupuesto recibe, no sucede lo mismo en Yucatán. Esto también se debe a las diferencias en los diseños institucionales de ambos estados, ya que pueden contar con diferentes organismos (Instituto de Infraestructura vial en Yucatán, por ejemplo) que atienden las necesidades específicas en cuanto a la carretera. También es importante ver que las visiones de ambos estados difieren: mientras que en Ciudad de México se apuesta por una movilidad integrada, donde se prioriza el uso de la bicicleta y el transporte público, en Yucatán, por las propias ca-

racterísticas de los municipios, se prioriza la modernización y reconstrucción de las carreteras.

Por otro lado, en ambas entidades federativas se vio un descenso drástico del presupuesto en 2021 y eso se puede deber al contexto económico nacional, así como es una constante el rubro reportado en los informes de las cuentas públicas. Además, en ambos estados se observa cómo los recursos para la infraestructura provienen de diversas fuentes, lo que se relaciona con lo mencionado anteriormente: para una adecuada implementación se requiere de mucha coordinación en todos los niveles de gobierno. Los informes de gobierno de ambos estados muestran como los proyectos con mayor ejecución son los de repavimentación, construcción, rehabilitación y mantenimiento. Sin embargo, estos documentos son más generales que los rubros del presupuesto diseñado, de ahí que se dificulta analizar con exactitud las coincidencias entre uno y otro. Para futura investigación, será relevante tomar en cuenta las opiniones de los tomadores de decisión, así como bajar un escalón más en el nivel de gobierno ya que gran parte de la ejecución de las obras le corresponde a las alcaldías y municipios.

En tercer lugar, es importante discutir sobre el papel de la oposición en la legislatura, en un contexto de un congreso débilmente institucionalizado. Se observa una intervención activa de los actores políticos en las legislaturas locales a la hora de discutir estos proyectos. Al analizar las discusiones sobre el presupuesto se observa cómo la oposición (MORENA en caso de Yucatán y PAN-PRI, en caso de Ciudad de México) muestra más posiciones en contra y su discurso es más pesimista en cuanto al desperdicio de recursos, fallos en los planes de austeridad, consecuencias de malgastar, etc. Sin embargo, tal y como muestra el marco conceptual, sus recursos son limitados y su agenda puede ser poco efectiva, por lo que no necesariamente se cumplen sus peticiones. No obstante, es fundamental el papel que ejercen como contrapeso, mientras que los diputados pertenecientes al mismo partido del gobierno del estado aplauden la gestión y defienden la urgencia de apoyar sus acciones a pesar de contar con los recursos limitados. Además, aun cuando estas discusiones se dan en un nivel local, de cierta forma el gobierno federal está implicado de manera indirecta, ya que este también envía recursos a los diferentes estados. Algunos estudios han mostrado que, si el gobierno federal y estatal coinciden en cuanto al partido político en el poder, es mucho más probable el envío de recursos para la realización de obras, es así como también existe una diferencia en cuanto a los casos analizados.

Por último, también es importante señalar el diseño y ejecución del presupuesto como ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Como se mencionó anteriormente, la ciudadanía espera que sus representantes políticos

actúen conforme a sus demandas y necesidades. El hecho de poder acceder a las discusiones legislativas, planes e informes de gobierno constituye un elemento fundamental para la rendición de cuentas, ya que representa esa información que el gobierno debería estar transmitiendo constante y la ciudadanía monitoreando. Es por eso por lo que contar con toda esta información, fortalece la transparencia de los distintos niveles de gobierno e incide en la rendición de cuentas, ya que, al momento de poder contar con esta información, los votantes pueden emitir un juicio sobre los políticos. Sin embargo, a pesar de que la información existe y es accesible para la ciudadanía, puede ser que no sea un hábito acceder a ella, por lo que es importante que esta rendición de cuentas se refuerce. Para una futura investigación será primordial analizar si, en las legislaturas que comenzarán en 2024, perdurarán, o no, los mismos partidos políticos en el poder.

#### IV. Conclusión

El objetivo del artículo fue estudiar el proceso de la política de gasto en infraestructura vial, desde el planteamiento del problema hasta su implementación, para analizar su relación con la rendición de cuentas. Se observó como es un problema algo reconocido por las autoridades, y sumamente experimentado por la ciudadanía. Los datos muestran que puede haber diferencias importantes entre entidades federativas y que estas se deben a muchas variables, como las preferencias políticas y el partido político en el poder. Si bien en ambos casos se observa en los informes de gobierno cómo existe una atención al problema, puede ser insuficiente, ya que las personas siguen considerándolo grave y persisten muchas diferencias a lo interno de las entidades federativas, entre municipios y alcaldías que aún cuentan con altos grados de marginación y pobreza. No obstante, para que se convierta en un ejercicio de rendición de cuentas es relevante el actuar desde ambos frentes: 1) la exigencia de información y el monitoreo de la implementación por parte de la ciudadanía, y 2) la visibilidad y transparencia de las acciones del gobierno para atender los problemas públicos. Más allá del debate de la literatura sobre si la accesibilidad trae consecuencias negativas o positivas, es importante considerar que la infraestructura vial es un medio para que las personas accedan a servicios públicos y que el estado es quien debe garantizar tal acceso.

## V. Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México: M.A. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2016). Introducción. En L. Aguilar (Comp.), *Política Pública* (pp. 17-60). México: Siglo XXI Editores.
- Anomaly, J. (2015). "Public goods and government action". *Politics, Philosophy & Economics*, 14(2), 109-128.
- Botham, R. (1980). The regional development effects of road investment. *Transportation Planning and Technology*, VI(2), 97-108.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2004). Ley General de Desarrollo Social. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Congreso de la Ciudad de México (2017). *Constitución Política*. [https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)
- Congreso del Estado de Yucatán (1918). *Constitución Política*. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/01/2012/DIGESTUM01001.pdf>
- Carey, J. M. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge University Press.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (2020). Infraestructura en México: Prioridades y deficiencias del gasto público. <https://ciep.mx/gasto-en-infraestructura/>
- Chias Becerril, L., Iturbe Posadas, A., & Reyna Sáenz, F. (2001). Accesibilidad de las localidades del Estado de México a la red carretera pavimentada: un enfoque metodológico. *Investigaciones geográficas*, (46), 117-130.
- Congreso de la Ciudad de México (2018). *Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública: Dictamen*. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/e2a5cbf4af1301651208f04739e68d7d304774d6.pdf>
- Congreso de la Ciudad de México (2018). *Acta de la Sesión Ordinaria, Número 31*. [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DD\\_43\\_18\\_12\\_2018.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DD_43_18_12_2018.pdf)

- Congreso de la Ciudad de México (2018). *Acta de la Sesión Ordinaria, Número 35*. [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DD\\_47\\_28\\_12\\_2018.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DD_47_28_12_2018.pdf)
- Congreso de la Ciudad de México (2019). *Acta de la Sesión Ordinaria, Número 138*. [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DD\\_259\\_28\\_11\\_2019.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DD_259_28_11_2019.pdf)
- Congreso de la Ciudad de México (2019). *Acta de la Sesión Ordinaria, Número 145*. [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DD\\_270\\_13\\_12\\_2019.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DD_270_13_12_2019.pdf)
- Congreso de la Ciudad de México (2020). *Dictamen mediante el cual se prueba con modificaciones la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 10 del decreto por el que se expide el presupuesto de egresos de la ciudad de México para el ejercicio fiscal 2020, que presenta la comisión de presupuesto y cuenta pública*. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/76a39bfe006a21648f26f22af42f460029e353ae.pdf>
- Congreso del Estado de Yucatán (2017). *Acta de la Sesión Ordinaria No. 17*. <https://www.congresoyucatan.gob.mx/gaceta/diario-debates>
- Congreso del Estado de Yucatán (2017). *Acta de la Sesión Ordinaria No. 21*. <https://www.congresoyucatan.gob.mx/gaceta/diario-debates>
- Congreso del Estado de Yucatán (2018). *Acta de la Sesión Ordinaria No. 13*. <https://www.congresoyucatan.gob.mx/gaceta/diario-debates>
- Congreso del Estado de Yucatán (2018). *Acta del Periodo Extraordinario, Libro 1*. <https://www.congresoyucatan.gob.mx/gaceta/diario-debates>
- Congreso del Estado de Yucatán (2019). *Acta de la Sesión Ordinaria No. 14*. <https://www.congresoyucatan.gob.mx/gaceta/diario-debates>
- Congreso del Estado de Yucatán (2019). *Acta de la Sesión Ordinaria No. 16*. <https://www.congresoyucatan.gob.mx/gaceta/diario-debates>
- Congreso del Estado de Yucatán (2020). *Acta de la Sesión Ordinaria No. 12*. <https://www.congresoyucatan.gob.mx/gaceta/diario-debates>
- Congreso del Estado de Yucatán (2020). *Acta de la Sesión Ordinaria No. 15*. <https://www.congresoyucatan.gob.mx/gaceta/diario-debates>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2018). *La accesibilidad a carretera pavimentada. Anexo Estadístico*. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Grado\\_accesibilidad\\_carretera\\_historico.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Grado_accesibilidad_carretera_historico.aspx)
- Correa, G., & Rozas, P. (2006). *Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: Elementos para la toma de decisiones*. CEPAL.

- Del Castillo, G. y Dussage, M. (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. Ciudad de México: FLACSO México.
- García, M. (2014). *Accountability, cumplimiento y políticas públicas: una propuesta teórica de diseño institucional y un estudio de caso en la Región de la Araucanía, Chile* [Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/285741/mgo1de1.pdf?jsessionid=320E234B0BB1A63BD0EF277595396BF7?sequence=1>
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). *Programa de Gobierno*. [https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Plan\\_Gob\\_2019\\_2024\\_1.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Plan_Gob_2019_2024_1.pdf)
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*. [https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX\\_completo.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX_completo.pdf)
- Gobierno de la Ciudad de México (2018). *Presupuesto de Egresos 2019*. <https://transparencia.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5cc/8c/7/3a6/5cc8c73a62c3d390834011.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). *Presupuesto de Egresos 2020*. <https://www.transparencia.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5ee/a52/5b9/5eea525b9c569833106049.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México (2020). *Presupuesto de Egresos 2021*. <https://www.transparencia.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/60b/006/0e9/60b0060e914bd577109040.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). *Primer Informe de Gobierno*. [https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2020/08/2.-primer\\_informe.pdf](https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2020/08/2.-primer_informe.pdf)
- Gobierno de la Ciudad de México (2020). *Segundo Informe de Gobierno*. <https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/Segundo-Informe-de-Gobierno.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México (2021). *Tercer Informe de Gobierno*. [https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/Tercer-Informe-de-Gobierno-2020-2021\\_compressed.pdf](https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/Tercer-Informe-de-Gobierno-2020-2021_compressed.pdf)
- Gobierno del Estado de Yucatán (2019). *Plan de Desarrollo Estatal*. [https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018\\_2024/2019-03-30\\_2.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf)
- Gobierno del Estado de Yucatán (2017). *Presupuesto de Egresos de 2018*. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/04/2017/DIGESTUM04027.pdf>

- Gobierno del Estado de Yucatán (2018). Presupuesto de Egresos de 2019. [https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2018/2018-12-31\\_2.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2018/2018-12-31_2.pdf)
- Gobierno del Estado de Yucatán (2019). Presupuesto de Egresos de 2020. [https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2019/2019-12-31\\_2.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2019/2019-12-31_2.pdf)
- Gobierno del Estado de Yucatán (2020). Presupuesto de Egresos de 2021. [https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-12-30\\_2.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-12-30_2.pdf)
- Gobierno del Estado de Yucatán (2020). Informes de Cuenta Pública 2018-2024. [https://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=cuenta\\_publica&p=2018\\_2024](https://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=cuenta_publica&p=2018_2024)
- Gobierno del Estado de Yucatán (2021). Informes de Gobierno 2018-2024. <https://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=informes>
- Guerrero, O. (1993). Política, policy pública y administración pública. *Estudios políticos*, (1).
- Hernández Hernández, V., & Hinojosa Reyes, R. (2018). *Accesibilidad de la infraestructura carretera en Chihuahua, México*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/99455>
- INEGI. (2021). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>
- Jones, Charles O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, Wadsworth
- Laswell, J. (1971). *A pre-view of policy sciences*. American Elsevier.
- Levitsky, S., & Roberts, K. M. (2011). *The resurgence of the Latin American left*. JHU Press.
- Lowi, T. (1996). *Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política*. En L. Aguilar, *La Hechura de las Políticas Públicas* (pp. 89-117). Miguel Ángel Porrúa.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Medina, P. (2011). La definición de un problema público a partir del enfoque de políticas públicas.
- Méndez, J. L. (2000). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Norton, Philip (1995) "The legislative powers of parliament", en A. Flinterman, A.W. Heringa and L. Waddington, *The evolving role of parliaments in Europe* (pp.15-32), Maklu,

- O'Donnell, G. (1994). Delegation Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *J. Democracy*, 9, 112.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11(1), 11-31.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México.
- Pérez Ordaz, A. (2005). Configuración territorial y desarrollo regional en México. Importancia de la infraestructura carretera. *Estudios latinoamericanos*, 1, 227-249.
- Pineda, N., Aguilar, L., Poom, J., Salzar, A., Lugo, J., Briseño, H., ... & Caldera, A. (2013). *Modelos para el análisis de políticas públicas*. El Colegio de Sonora.
- Puente, K. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México: congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rangel, J. A. F. (2015). Infraestructura carretera: construcción, financiamiento y resistencia en México y América Latina. *Revista Transporte y Territorio*, (13), 122-148.
- Sabatier, P. (2007). Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics* 24(2), 147-156.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Sánchez Martínez, J. S. (2017). La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto: El caso de México a nivel subnacional. *Política y gobierno*, 24(2), 371-408.
- Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México (2020). Cuenta Pública de la CDMX 2019. Disponible en: [https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2019\\_20/](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2019_20/)
- Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México (2021). Cuenta Pública de la CDMX 2020. [https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2020\\_21/](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2020_21/)
- Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México (2022). Cuenta Pública de la CDMX 2021. [https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2021\\_22/](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2021_22/)

- Schedler, A., Diamond, L. J., y Plattner, M. F. (Eds.). (1999). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Tapia Guerrero, L. A. (2018). Infraestructura carretera y economía regional. El caso de los productores de ajo de Oaxaca y Puebla. *Región y sociedad*, 30(73). <https://doi.org/10.22198/rys.2018.73.a944>
- Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 19-37.
- Uvalle, R. (1999). La importancia de lo público en la vida del Estado. *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (46), pp. 53-66.
- Zepeda-Ortega, I. E., Ángeles-Castro, G., Carrillo-Murillo, D. G. (2019). Infraestructura carretera y crecimiento económico en México. *Problemas del desarrollo*, 50(198), 145-168. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2019.198.66383>

### Cómo citar

#### Sistema IJ

Lara Escalante, Mónica María, “La política del gasto en infraestructura en Ciudad de México y en Yucatán, 2018-2021. ¿Un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, vol. 10, núm. 18, enero-junio de 2025, pp. 33-66. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.18958>

#### APA

Lara Escalante, M. M. (2024). La política del gasto en infraestructura en Ciudad de México y en Yucatán, 2018-2021. ¿Un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. *Estudios en Derecho a la Información*, 10(19), 33-66. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.18958>

# Digitalization of civil proceeding in BRICS countries<sup>1</sup>

## *Digitalización del procedimiento civil en los países BRICS*

Nikolay R. Izralovsky

 <https://orcid.org/0009-0001-5888-4465>

St. Petersburg State University. Rusia

E-mail: izralovsky.spbu@mail.ru

Antonina S. Petrova

 <https://orcid.org/0009-0004-5941-9997>

St. Petersburg State University. Rusia

E-mail: petrova.spbu@mail.ru

Recepción: 23 de diciembre de 2023

Aceptación: 19 de septiembre de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2025.19.18837>

**Abstract:** In the present article, the authors aim to analyze the current issues related to the implementation of digital technologies and artificial intelligence (AI) technologies in civil proceedings in the BRICS countries. The novelty of the research lies in its generalization of the experience of the BRICS countries in accordance with the latest developments in doctrine, practice and legislation in the post-COVID19 period. On the basis of comparative legal analysis, the authors consistently describe the experience of all the states that are members of the BRICS organization in 2023. The key conclusions that the authors reach are the followings: the level of digitalization differs in the BRICS countries in terms of qualitative and quantitative indicators, which leads to a general slowdown in this process in the countries of this union. In order to overcome this obstacle, states need to first develop legislative regulation of the digitalization process at the national level, provide courts with technological equipment and improve the literacy level of judges and court staff. In addition, BRICS countries need

---

<sup>1</sup> The authors would like to express their gratitude to the individuals without whom this article would not have been prepared. For inspiration and help in conceptualizing the article: Alexander Alekseenko, Irina Petrova, Prahbreet Singh, Chen Shuxiu, Chen Yuxi, Wang Hongyi. For critical comments: Elena Sychenko, Andris Slyadj, Yin Qianhao, An Jianxin. For technical assistance: Sergey Petrov.

to take into account the experience of other BRICS countries in order to build synergies with each other, as well as to borrow the strengths of the digitalization process in other countries and integrate it into their civil society processes. Consolidation in the development of the introduction of new technologies in civil proceedings among the BRICS countries is necessary.

**Keywords:** civil proceeding; digitalization; artificial intelligence; e-evidences; video-conferencing; BRICS.

**Abstract:** En el presente artículo, los autores pretenden analizar las cuestiones actuales relacionadas con la implementación de las tecnologías digitales y de inteligencia artificial (IA) en el proceso civil en los países BRICS. La novedad de la investigación radica en la generalización de la experiencia de los países BRICS de acuerdo con los últimos desarrollos en la doctrina, la práctica y la legislación en el período postCOVID19. Sobre la base de un análisis jurídico comparativo, los autores describen de forma coherente la experiencia de todos los Estados miembros de la organización BRICS en 2023. Las principales conclusiones a las que llegan los autores son las siguientes: el nivel de digitalización difiere en los países BRICS en términos de indicadores cualitativos y cuantitativos, lo que conduce a una ralentización general de este proceso en los países de esta unión. Para superar este obstáculo, los Estados deben, en primer lugar, desarrollar una regulación legislativa del proceso de digitalización a nivel nacional, dotar a los tribunales de equipamiento tecnológico y mejorar el nivel de alfabetización de los jueces y del personal de los tribunales. Además, los países BRICS deben tener en cuenta la experiencia de otros países BRICS para crear sinergias entre ellos, así como tomar prestados los puntos fuertes del proceso de digitalización en otros países e integrarlos en sus procesos de sociedad civil. Es necesario consolidar el desarrollo de la introducción de las nuevas tecnologías en los procedimientos civiles entre los países BRICS.

**Keywords:** proceso civil; digitalización; inteligencia artificial; e-evidencias; videoconferencia; BRICS.

## I. Introduction

The purpose of this research is pointing out the current problems of digitalization of civil proceedings in the BRICS countries. The particular aims of the present article are 1) to compare legislation of BRICS countries on digital technologies in civil proceedings; 2) to find out the general tendencies in those countries on implementing the digital technologies into civil trials; 3) to analyze pace of digitalization in countries of the BRICS.

There are few reasons prevent from achieving the full implementation of modern technologies in trial. Firstly, it is insufficiency of legislative covered the informatization of all civil proceeding levels. Secondly, in the BRICS

countries the technical equipment of the courts often does not allow for the introduction of digital technology at a high level. Thirdly, the living standard in part of these countries is quite low or of the majority of their population, that is why citizens cannot afford use available digital services. Fourthly, the uncoordinated work of courts' digital platforms or low level of their coordination, as well as not being able to perform certain procedural actions on them, lead to suspicious attitude to digital justice.

Recent developments in the world contribute to the development of digitalization in general (Razveykina & Shikhanova & Dmitriev, 2022). The introduction of such technologies as blockchain, artificial intelligence, etc., into civil proceedings is an integral part of the global process of informatization of life. Implementing of modern technologies is necessary for improving the process of rights protection, increasing access to justice, raising the standard of court proof.

All in all, it is concluded that the pace of digitalization of civil proceeding differ in BRICS countries (Rusakova & Frolova, 2021). Some of them have implemented e-technologies into civil trials quite deeply and their experience could be adopted for other countries.

## II. Materials and Methods

The main goal of this article is exploration the current issues on civil proceedings in the context of introduction of e-technology and e-technology related legislation in BRICS. For purposes of the present paper authors analyzed digitalization process in Brazil, Russia, India, China and South Africa. Countries joined the BRICS on 1 January 2024 are not included.

The methodology is based both on comparative legal analysis, analysis of judicial practice data and sociological analysis of statistics. The study of legislation on civil proceeding, as well as international doctrine, different regulatory acts was fulfilled using the methods of logical and statistical analysis. In the article, the authors relied on researches of the scholars and lawyers from BRICS countries.

During the work on the authors faced the fact that the statistical material is presented fragmentary. In order to achieve more accurate indicators, it is necessary to conduct additional research, which will be the next stage in the author's work on this issue.

Another limitation was the geographical scope of the study. The difference in the level of judiciary digitalization in the BRICS countries, as well as in the doctrinal development of the issue, resulted in some difficulties in the

collection of literature by the authors. Furthermore, the economic structures of the five countries in question exhibit significant disparities.

The BRICS member countries lack permanent and comparable political arrangements due to the significant economic, cultural, political, industrial and technological diversity (Thorstensen & Ferraz, 2017). Furthermore, China and India, as the key members, engage in competition with each other in the political and economic arenas. Consequently, the BRICS member countries do not constitute a unified entity that develops joint strategies to regulate artificial intelligence, in contrast to the member countries of the European Union (Ciurea, 2023; Gogjić, 2022). The absence of political consensus among BRICS member states is also evident in the domain of digitalization of civic processes. To illustrate, the study will demonstrate that China has pursued deliberate reforms with the objective of digitalizing civil processes, whereas in India digitalization has been a more compelled response to the pandemic caused by the COVID-19.

### III. Results

#### 1. General characteristics of theoretical grounds of digitalization of civil proceedings

To begin with, the term ‘digitalization’ is defined as the implementation of various digital technologies, including videoconferencing, electronic signatures, elements of AI technologies, blockchain, within the justice system (UNGP Digital Strategy 2022–2025, 2022). The introduction of artificial intelligence technologies should be regarded as a component of the general digitalization process. In articles that are more detailed, it would be beneficial to consider the implementation of AI in the justice system as a standalone process (Holmström, 2022), as it is a more complex and contentious issue than the widespread use of electronic evidence and the utilization of online services for the organization of court trials.

AI refers to systems that exhibit intelligent behavior in analyzing the environment and making decisions (with a certain degree of autonomy) to achieve specific goals. Such systems may be entirely software-based and operate within a virtual environment (e.g., for the purpose of judgment analysis). The most prevalent AI mechanisms include voice assistants, image analysis software, search engines, voice and facial recognition systems, data processing and systematization for decision-making, and text creation and processing (Fanni & Steinkogler, et. al., 2023). The future potential of AI is a topic of considerable

debate, particularly in the context of the current gap in the economies of the BRICS member countries. The most significant benefit of AI is its capacity to discern, diminish, or even eradicate disparate forms of bias. By virtue of its intrinsic impartiality, AI is capable of avoiding the perpetuation of negative sentiments towards specific demographic groups. However, this same advantage also presents a significant potential hazard (Re & Solow-Niederman, 2019). At this present of development, AI technologies exhibit reduced autonomy and limited decision-making autonomy.

Nevertheless, as autonomous AI capabilities continue to evolve, a number of potential risks emerge. Artificial intelligence will be programmed in a manner that contravenes the principles of equality, fairness, and inclusiveness. Furthermore, as AI develops and learns, there is a possibility that it may adopt genetic, racial, or other prejudices that exist in the cultural context of the BRICS countries. These prejudices are the result of historical processes and are deeply embedded in the cultural fabric of these countries (Ribeiro & Dwyer, 2015).

The empirical testing of AI systems all over the world in the criminal justice system, on balance, establishes that they enhance the integrity and rectitude of decision-making. In particular, the most common and compelling criticisms leveled at algorithms in this arena, bias, is far more prevalent in decisions made by humans (Bagaric & Svilar, et al., 2022).

In the doctrine of civil procedure law there appear such terms as electronic evidence, e-document, artificial intelligence, e-justice, trial with the use of video-conferencing and others (Prasafek, 2015). Despite such seemingly significant transformations and modernization of the entire judicial system, the legislation remains unchanged, that means that it retains all its principles and continues to function in accordance with the basic provisions of the laws which did not take into attention implementation of modern technologies.

There are now three most important fields for the implementation of digital technologies in civil proceedings. The most widespread is the use of electronic evidence. The most significant is the introduction of the possibility of conducting trials online. The most promising way, but still unavailable for majority of BRICS countries, is the using artificial intelligence technologies (Damian, 2021).

Researching such a direction of civil proceedings as the use of electronic evidence in court proving, it is also necessary to draw out the problem of ensuring safety and security of e-evidences, since when working with them there is a high probability of their alteration or loss. For this reason, it is necessary to create a separate network with a limited possibility of usage of protected information, to start data storage records and appoint a responsible person who

would monitor access to information stored on an electronic medium, as well as to use other means of protection to ensure information security.

The most controversial from the legal point of view, both practical and theoretical, is the implementation of artificial intelligence in the courts' work. Some researchers note that this process is inevitable, and therefore it should be given the right legal form (Rahbari & Shabanpoor, 2023). Positive sides in full or partial replacement of a human being (real judge) by a machine can be seen in the following: - increasing the efficiency of the courts' activity in taking judicial decisions due to the fact that the machine is engaged in preparing the necessary documents and requisites; - promptness of issuing a judicial act; - "impartiality" of the machine. Despite the success of the experimental implementation of artificial intelligence in the administration of justice, the authors of this article believe that it is not possible to completely replace a human judge to make a decision on a case at current level of development of AI technologies, since no one can exclude the possibility of a certain failure in the system. As an examples can be following: a "machine" will not always be able to correctly recognize a document, since it must be examined not only for relevance to the case, but also to check copies for authenticity, since there are many programs that can edit a scanned copy of a document), therefore, artificial intelligence cannot be considered as a guarantee of the protection of human and civil rights and freedoms, as well as a means of ensuring justice and humanity when resolving a case arising from civil legal relations (Kleinberg, et. al., 2018).

## 2. Brazilian experience

The Brazilian judicial system is characterized by the following shortcomings: high caseloads and long case processing times. The number of applications to the courts, especially civil trials, is constantly increasing, and the period associated with the coronavirus had only exacerbated this situation. On March 19, 2020. The Brazilian National Council of Justice adopted Resolution No. 313/2020, which regulates the entire judicial system and establishes the obligation of the courts to guarantee the implementation of basic judicial services, as well as the transition to telecommuting (Kerche & de Oliveira & Couto, 2020). A series of regulations were issued to implement this decree by other states: the CSM Regulation N° 2550/2020; Ato Normativo n. 7/ 2020 and others.

These provisions have prompted the search for new methods of administering justice and pushed courts to use online sessions. The Court of Appeals of the State of São Paulo, Rio de Janeiro and the Federal District provided

with the possibility of remote work for judges, interns and civil servants, as well as remote audience with judges. The Brazilian Supreme Court of Justice changed its internal rules and established the possibility to hear disputes online. And as early as April 1, 2020, the Brazilian Council of Justice announced the creation of a digital platform allowed courts and tribunal to securely conduct virtual court sessions (Legg & Song, 2020).

In Brazil, artificial intelligence technologies have already been implemented in at more than 50% of the Brazilian courts, at least 47 of them nowadays use AI programs and systems. The most of courts are under development AI technologies into their work. Such courts include the Supreme Court and the Superior Court of Justice (De Souza & Finger De Araújo & Maranhão, 2023; Izralovsky & Petrova, 2024).

It shall be mentioned that there is no specific legal regulation in Brazil for AI. The National Council of Justice in August, 2020 issued Resolution 332. It focuses on issues of usage of AI in judiciary such as ethics, government regulation etc. (CNJ, 2020). General legal principles were established by that Resolution as principles applicable to the AI legal regulation: non-discrimination, publicity, transparency, user control etc. In the chapter on the principle of user control, Article 18 states the necessity to provide information in clear and precise language on the use of intelligent systems in the services provided, while Article 19 establishes that systems that use AI as an adjudication support tool must respect as a predominant criterion the explanation of the formula “measures led to the result”.

The Brazilian resolution provides with a measure that can help minimize discrimination (Article 20). The formation and composition of AI research and development teams must include diversity “across the broadest spectrum, including gender, race, ethnicity, color, sexual orientation, people with disabilities, generation and other individual characteristics.”

In addition, the use of artificial intelligence technologies in general and ChatGPT in particular by judges increases concerns directly related to the possibility or right to be judged by another person, or at least to know about the use of the system in the decision by which their case will be decided. The Resolution requires information about the use of artificial intelligence systems in courts and an explanation of the steps taken by the system to make a decision, but in principle it concerns institutional systems and aims at their development by Brazilian courts.

However, it did not anticipate the use of widespread AI engines such as ChatGPT and the inherently obvious impossibility of explaining its response process. On the other hand, the draft basic proposal of the Brazilian law governing the general use of artificial intelligence anticipates the right to prior

information about one's interaction with artificial intelligence systems and to explain decisions, recommendations, or predictions made by artificial intelligence systems. This is broader than the Resolution No 332 and could conceivably extend to judiciary use of ChatGPT. However, given the instability of the legislative process in Brazil, it may still be subject to many changes and the final text cannot be known with certainty.

In any case, whether at the legislative or regulatory level, consideration should be given to whether the non-institutional use of ChatGPT should be free for use in courts, and to what extent and detail the parties to litigation should be informed (Brait & Pistori et, al., 2023). Thus, given the relentless use of AI in general and ChatGPT in particular by the judiciary, it is necessary to think about its boundaries and some parameters, meaning that minimally responsible and ethical use will require that decisions made with its help include references to its use, ensuring the necessary transparency to even provide a resource that can be used as an argument regarding the possible inaccuracy of the system, as well as insurgents using the same resource.

The transition to the use of digital technology or artificial intelligence has not been without its difficulties.

In 2020 in Brazil was a case connected with ATHOS system (court digital assistant). Regarding the ATHOS system, some difficulties were noted during the monitoring of its results (STJ, 2020), such as the presence of conflicts between the system and security mechanisms, as well as the internal aspect that "the model under training does not converge sufficiently, which requires an adjustment of the data sample used". In addition, a study was conducted to confirm the benefits and advantages of using the system and it was found that the model did not perform well with short documents, which forced the implementation of filters for this condition to avoid inappropriate responses.

From this point of view, the algorithmic selection, although more accurate and faster than human analysis, is not completely error-free. In this sense, any rejection or non-classification of the appeal with general repercussions may end up harming the right to defense and the rule of law itself, if the machine, "improved" by machine learning, fostered by repeated analysis and fed by an ever-growing database, makes a mistake. It's well known that the development of machine learning can produce unexpected, unpredictable, and often surprising results.

In this regard, although undesirable for a large part of the legal community, the deeper issue of partial replacement of judges by machines is perhaps inevitable and in the not-too-distant future in the current Brazilian legislative and regulatory context, but it is important. that it occurs on ethical grounds,

with full awareness of the users of the judicial system, first of all, its main addressee – the citizen.

### 3. Experience of Russian Federation

The continuous process of development of digital technologies, affecting the legal area of society, in particular, various branches of procedural law, is based on the provisions of the Federal Target Program “Development of the Judicial System of the Russian Federation for 2013-2024” (Government of the Russian Federation, 2012).

To begin with, it has become possible to file an application to the court remotely. First of all, it should be noted that this possibility applies not only to procedural applications (i.e., those filed within the framework of court cases), but also to non-procedural applications allowed by law (ordinary applications, complaints, requests for information, etc.).

In Russia, the question is particularly relevant: to what extent do the introduced electronic procedures for filing appeals really simplify access to the court and comply with the equality principle and prevent unjustified restriction of the right to judicial protection? Moreover, is it justified to establish by-law (order of the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation) additional requirements to the form of an electronic complaint as compared to the common written form?

In our opinion, such differentiation of legal regulation is justified due to the specificity of the electronic form, the need to establish additional technical requirements related to the applicant’s passing through the identification and authentication procedure and the certification of the document with an electronic signature (Valeev & Makolkin, 2021). Nevertheless, serious doubts are raised by the Judicial Department’s establishment of such requirements to the form filled out by the applicant on the website, which are not related to the technical aspect, but to the submission of additional information about both the applicant and other participants in the process (i.e., the respondent, third parties, other interested parties). Moreover, this information is not required at all or is optional when filing a claim in the common written form.

Turning to the practice of state electronic reception centers, it shall have been stated that currently the vast majority of them do not provide an opportunity to track the fate of the application. The beginning of the process of creating specialized state sites for submission of citizens’ appeals was laid by the Federal Law No 210-FZ. According to Article 10(2) of this Law it was guaranteed that “an applicant may submit a request and other documents necessary for provision of a state or municipal service... using the Unified Portal

of State and Municipal Services”. using the Unified Portal of State and Municipal Services”. (Federal Law No 210-FZ, 2010). As for specialized Internet platforms through which citizens may send their claims and applications to the judiciary, it shall be mentioned the creation of a single information space of all courts (except for the Constitutional Court of the Russian Federation) in the federal system GAS “Justice”. GAS “Justice” began to be created in 2004 as a territorially distributed information system of courts of general jurisdiction, bodies of the judiciary and bodies of the Judicial Department system. With the adoption of the Law on Access to Information on the Activities of the Courts, GAS “Justice” was also tasked with creating a unified information space of courts and justices of the peace as a set of databases, technologies for their maintenance and use, information systems and networks functioning on the basis of the information interaction between the Supreme Court of the Russian Federation, courts, justices of the peace, judiciary and the Judicial Department system.

Nowadays the GAS “Justice” portal is a territorial distributed automated information system tasked with forming a unified information space of courts of general jurisdiction and the system of the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation. In order to submit documents electronically, it is necessary to register in a personal account and to sign documents with a digital signature. The Internet platform is created as a website with open access, on the home page of which all the functions that can be offered to the user at the moment are displayed in separate units. Citizens can choose a topic of interest on their own, and in case of difficulties or questions to contact the technical support of GAS “Justice”. Registration is not required to use the website; the search forms also do not require any data other than those on which the information will be analyzed and provided to the user. In all sections where the submission of an appeal is provided, citizens need to fill out a form, leaving their contacts.

In the future, it is possible that a system of user registration and a personal account will be created (so far, such a procedure is provided only in the section of the Supreme Court of the Russian Federation). It shall be noted that GAS “Justice” is not the only platform for filing appeals, complaints and other documents in electronic form. Thus, the creation of a super-service “Justice Online” on the platform of the Gosuslugi portal has been announced. This super-service will not only allow to submit applications to the court online (i.e., will become an additional channel for filing lawsuits and similar applications), but will also allow to automatically determine the jurisdiction of cases and automatically calculate the amount of state duty, provide the opportunity

to pay state duty directly on the Gosuslugi portal, the opportunity to receive all notifications and familiarize with the case file in a personal account.

In 2020 during the spread of coronavirus infection, the Supreme Court of the Russian Federation instructed courts considering disputes arising from civil law relations to hold court hearings online through the use of video-conferencing systems. This decision was necessary in the framework of the fight against Covid-19. Federal Law No. 440-FZ, adopted in December 2021 and effective as of January 1, 2022, secured the possibility of using the then already known portal Gosuslugi when filing relevant documents with a general jurisdiction court, and therefore amendments were made to the Code of Civil Procedure (hereinafter - the CPC), the Code of Arbitration Procedure and the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (Federal Law No. 440-FZ, 2021).

The grounds and order for the use of video-conferencing systems in civil proceedings are defined in Article 155.1 CPC. Special rules are presented in Article 155.2 (CPC, 2002). Thus, this article established the right for persons involved in the case, as well as for other participants in the process to participate in a court session by using video-conferencing, but only under the simultaneous presence of the following conditions: firstly, the presence of a petition of such persons to conduct the trial online and, secondly, the availability of technical equipment for this court and other subjects of civil proceedings (Rusakova & Zaytsev, 2022).

Through using of video-conferencing systems in the trial may participate: persons involved in the case (claimants, respondents, applicants, interested parties, third parties), as well as witnesses, experts, specialists and interpreters. At the same time, within the meaning of part 2 of Article 152, Articles 327, 387, 386, 391.10, 396 of the CPC, video-conferencing may be used in court hearings at any stage of civil proceedings: in a preliminary court hearing; in the resolution of disputes on the merits by the court of first instance; in the consideration of a case in a court hearing appointed to resolve certain procedural issues (for example, to resolve the application of a person involved in the case for review of court rulings on newly discovered or new circumstances). Civil procedural legislation provides the only direct prohibition (Article 10(6) of the CPC) on the use of video-conferencing systems: their use is not allowed in a closed court session.

However, the main disadvantage of modern “judicial” video-conferencing is that in order to connect to it, a citizen must appear in a different court. On the one hand, this certainly makes simpler the life of the court session participants, eliminating the need to come to the court for the proceedings, located in another city or even another constituent entity of the Russian Federation.

On the other hand, such organization of video-conferencing no longer meets the expectations of society and the modern capabilities of digital tools (including the identification of participants in the trial).

Table 1. Number of cases dealt through Video Conferencing in District Courts of general jurisdiction in Russia

Category	Years				
	2018	2019	2020	2021	2022
Total amount of civil cases (in thousands)	3402	3389	3245	3655	3944
Total amount of trials dealt through video-conferencing (in thousands)	34,5	40,9	48,3	59,4	84,3

RESOURCE: Judicial Department reports

According to the table based on Judicial Department’s statistic, only 3 million 402 thousand cases were heard by district courts as first instance courts in 2019, of which only 34.5 thousand cases were heard via video-conferencing. Then there is a decline in the total number of cases in district courts. The number of cases disposed through video-conferencing decreased in direct proportion to the number of cases disposed through video-conferencing. In 2022, when the number of cases starting peaked from 2018, there was an increase in the number of trials conducted through video-conferencing. The table shows that from 2018 to 2022, the number of cases tried via video-conferencing increased by 1%. However, these figures cannot indicate a qualitative increase in the prevalence of this way of hearing cases. Consequently, it can be concluded that the video-conferencing system has not been implemented in Russian district courts of general jurisdiction at a qualitative level. The increase is directly proportional to the increase in the total number of cases, but not due to an increase in demand for the procedure of case consideration via video-conferencing. Notably, even at the peak of the coronavirus infection spread in Russia, there was no significant increase in the number of trials transferred to the online format.

It is worth mentioning here that the practice of online court hearings through video-conferencing is more widespread in arbitration proceedings than in civil proceedings since before the pandemic in arbitration proceedings this system had already been introduced and successfully used in the administration of justice.

Table 2. Number of cases dealt through Video Conferencing in High/District Courts in Russia AC

Category	Years				
	2018	2019	2020	2021	2022
Total amount of civil cases (in thousands)	1908	1878	1765	1879	1954
Total amount of trials dealt through video-conferencing (in thousands) 1st Inst	5,6	5,7	6,3	22,5	No data
Total amount of civil cases (in thousands) Appeal	323,8	346,1	304,4	347,1	348,0
Total amount of trials dealt through video-conferencing (in thousands) Appeal	7,2	9,8	9,3	10,9	No data

Resource: Judicial Department reports

The table 2 shows that the peak of number of trials was in 2021, when COVID restrictions were the strictest. In addition, according to figures it can be concluded that in the appeal instance the parties almost 1.5 times more often use of video-conferencing system. Taking into account the legal nature of disputes resolved by arbitration courts, it seems that cases that are more expensive and more complex were appealed in the second instance, and therefore, after attending personally the first instance hearings, the parties decided to use video-conferencing in order to save their time.

Compared to the number of civil cases, firstly, there is a significantly smaller total number of cases, and secondly, a greater prevalence of the usage of video-conferencing system. Such a gap indicates that in Russia the digitalization of civil proceedings still needs to be developed to a large extent.

The second aspect of the digitalization of civil proceedings in Russia is the use of electronic evidence. Currently, there is no concept of electronic evidence in legislation, including it is not enshrined in the Code of Civil Procedure. In this regard, there are discussions among various scholars regarding the place of this type of evidence in the general system of the proving process (Zaytseva & Sukhova, 2019), as well as the distinction between the concepts of “electronic evidence” and “electronic document”. Despite the fact that in accordance with Article 71 of the CPC “electronic evidence” is attributed to the number of written evidences. Some researchers suggest allocating them to a separate category (Kukartseva, 2023). Besides, there is a point

of view according to which the evidence in electronic form can be attributed to both written and physical, that is, it has a variable nature (Gritsenko & Yaluner, 2020). In addition, when the court accepts electronic evidence, the judge must make sure that it meets the requirement of admissibility, that is, to check how the document was created, whether the information contained in it was subjected to editing by the owner of the electronic signature, etc. However, due to the specificity of the provided evidence, specialists in computer technologies and electronic media shall be involved for this purpose, as only they will be able to provide answers to the questions posed.

It shall be noted that one of the most progressive directions of civil proceedings digitalization today is the implementation of artificial intelligence. The starting point in this matter in accordance with the above-mentioned Target Program is the creation and widespread introduction in 2024 of the platform “Justice Online”, which is based on artificial intelligence technology. It is worth emphasizing that in judicial practice, this development has already been applied for the first time on a trial basis by justices of the peace in the Belgorod oblast’ when considering and resolving a case related to the collection of transportation tax arrears.

Thus, it can be concluded that the state is taking significant measures for digitalization of the legal area, in particular in the implementation of justice in civil cases. Assessing the main vectors of this process, it should be noted that they are aimed only at the introduction of certain technologies in a particular area of life. Therefore, it is possible to identify other tendencies in the development of digitalization to improve the quality and efficiency of civil proceedings, like these:

- Introduction of the concept of “electronic evidence” into civil procedural legislation, as well as the application of measures aimed at storing and ensuring the security of such evidence and the data contained in it;
- Creation of special platforms for online court sessions by means of video-conferencing (for example, as in arbitration courts, where a unified video-conferencing system is installed only for the work of arbitration courts of all links);
- The possibility of using e-justice systems not only by courts, but also by citizens.

#### 4. Indian Experience

Virtual courts in India were an emergency, so-called temporary response to the COVID-19 pandemic, but a some of judges and lawyers proposed to apply virtual courts to regular court proceedings even after the pandemic is over. Sharad Arvind Bobde, Chief Justice of India, said that “there is no looking back” and the way forward will be a combination of virtual courts and physical courts, “new and old” (Kirit, 2021). However, several structural issues have also come to the fore with this new drive towards virtual courts. A lot of judges and lawyers believe that these challenges need to be addressed as Indian courts move into the digital area.

The transition to virtual courts is not easy for India because the country has a widely developed judicial infrastructure with thousands of courts, many of which are in remote areas without broadband internet access, there are unequal technological realities that go beyond connectivity and physical infrastructure issues. Many people either lack the knowledge to use these systems or are uncomfortable using them. For example, the Bar Council of India states that 90% of lawyers and judges across the country are “unaware of this technology”. Some lawyers are concerned about their earnings, stating that virtual courts are currently available to only a few. The introduction of digital technology is important, but change must be gradual and acceptable for the majority of population.

Earlier, in view of the spread of coronavirus infection (COVID-19), the Supreme Court of India recommended all courts to adopt electronic and communication technology in their operations. The Supreme Court of India published the Standard for Conducting Trials by video-conferencing in Urgent Cases. However, in practice, not all courts were able to organize properly in the new format, and proceedings involving witnesses have been delayed due to the inability to obtain witness statements without influencing them. The New Delhi High Court issued a circular on e-filing of documents and applications in courts No. 10 (IT)/DHC/2020 emphasizing on the technicalities of e-documents and their validation. The established e-courts in India were delivering justice properly during the period of restrictive measures and since then have remain an important link in the Indian judicial system (Rusakova, 2022). Thus, the active promotion of e-judicial services, the creation of a unified information space, the establishment of virtual courts or E-courts is a given of modern times and not a temporary phenomenon caused by the coronavirus pandemic.

Table 3. Number of cases dealt through Video Conferencing in High/District Courts in India (from 2015 to 2023)

No.	City/State	High Court	District	No.	City/State	High Court	District
1.	Allahabad	241644	4829051	15.	Karnataka	1231461	131851
2.	Andhra Pradesh	380258	1417565	16.	Kerala	162216	564491
3.	Bombay	41653	108970	17.	Madhya Pradesh	671271	838762
4.	Calcutta	143167	84886	18.	Madras	1435227	380994
5.	Chhattisgarh	103353	53481	19.	Manipur	38695	15288
6.	Delhi	318966	4773938	20.	Meghalaya	3853	35509
7.	Gauhati-Arunachal Pradesh	2299	8131	21.	Orissa	304349	263723
8.	Gauhati-Assam	266233	372939	22.	Patna	277203	2272127
9.	Gauhati - Mizoram	3963	13268	23.	Punjab & Haryana	581047	2079396
10.	Gauhati-Nagaland	947	702	24.	Rajasthan	231796	182924
11.	Gujarat	388969	195805	25.	Sikkim	490	13702
12.	Himachal Pradesh	183915	135661	26.	Telangana	299031	190327
13.	Jammu & Kashmir	258615	481373	27.	Tripura	10667	14736
14.	Jharkhand	220523	655137	28.	Uttarakhand	80703	42780

Resource: Department of Justice. Video-Conferencing

Table 3 is imperfect insofar as it does not reflect the differentiation of cases into civil and criminal cases. However, for the present research, it will be of interest in the context of the regional spread of using video-conferencing system through court proceedings in India. Thus, in India's capital city, Delhi, proceedings are most prevalent in district courts compared to other regions. These indicators are obvious: it is the most technologically advanced region and the second most populous city in the country. The city of Patna, given that it is located in India's fastest growing state, Bihar, rather gives out quantitative indicators.

Nagaland's courts, located in a small state of India, handle many fewer cases in quantitative terms than courts in Mumbai and Delhi. Madhya Pradesh, the territorially largest and a very economically developed region of India, is noteworthy. This state is the largest producer of manganese ore and

diamonds in India, and therefore has a high investment potential, so the government can afford to provide technological facilities to the region. The observations regarding the state of Karnataka, the largest IT center in India, are interesting. The focus of its economy on the introduction of digital technologies causes insignificant difference in the number of cases handled through online communication services at the level of district courts and the Supreme Court.

The adoption of AI technology in the Indian judicial system has been much slower. Civil procedure in India consists of three main stages: commencement of action, trial and judgment (Agrawal, 2016). The commencement of trial includes the filing and service of judicial applications, as well as appearance in court and written statement of defense. Trial is divided into the raising of issues, presentation of evidence by both parties, and final argument. The issuance of judgment and ruling may further entail or lead to review of the ruling, appeal, enforcement of the ruling. As artificial intelligence seems to have conquered the field of document analysis and research, there are many advantages of using it in court. Judges can use artificial intelligence to obtain document summaries, find important case law on a given issue, and the greatest contribution can be made to assist the judge in administrative work. It can also help with calculating costs, fines, damages, and sentencing through various algorithms (Tiwari & Singh, 2020). However, this may not happen anytime soon unless there is a reform in the use of technology in civil litigation. That is why it's close, but far away. It has affected law firms, but not yet the court system. The use of artificial intelligence in the courts raises the question of what additional safeguards may be required. Data privacy, encryption and cybersecurity are areas that need to evolve with technology. In the absence of sufficient professionals willing to collaborate with AI systems, the ordinary citizens in India have expressed concerns about the perceived unfairness of AI-driven decisions within the judicial system (Sambasivan & Arnesen, et. al., 2021). Given the particularly complex ethnic composition of the Indian population and its religious diversity, there is a prevailing sentiment among citizens that AI decisions may not be entirely impartial. There is a pervasive lack of trust and confidence in the impartiality of AI-based decision-making, particularly in matters pertaining to equality, caste, social status, and religious affiliation (Marda, 2018). On this point, there is a reluctance among Indians to introduce AI into cases that are more complex than the recovery of damages after an accident and other obvious disputes.

In this regard, Indian companies and various AI research centers are developing programs with the objective of implementing technologies in a manner that is as painless as possible and in compliance with all legal principles of

equality, honor, and dignity. NITI Aayog has formulated the National Artificial Intelligence Strategy as a tool to develop the industry in India (NITI Aayog, 2018). This was deemed appropriate as artificial intelligence is often seen as a solution to the huge backlog in India. NITI Aayog's efforts may eventually bring India closer to implementing artificial intelligence in courtrooms.

While online courts are being actively adopted in India, many believe that physical courts should not be abandoned and that a legal system model that incorporates online courts while addressing information problems is needed. Lokur, an ex-judge of the Supreme Court of India, emphasized the difference between online courts and virtual courts. "Online courts are what our judicial system is striving for. Virtual courts are automated courts for minor offenses like traffic violations and other more complex offenses", he said (Roy, 2020).

AI and digital technologies will continue to be a significant part of the judiciary. India is currently trying to incorporate as much technology as possible into its judicial system, given the many constraints such as lack of internet connectivity across India, lack of education and access to technology, etc. Hopefully, in the process of improvement, India will be able to utilize technology as a norm rather than an exception. A logical combination of digital technology and artificial intelligence will bring about the efficiency and responsiveness that the Code of Civil Procedure had in mind.

## 5. Chinese experience

In recent years, China has made great progress in research and development on the implementing artificial intelligence in law. Deng Xiaoping declared at the 1st National Science and Technology Conference in 1978, "Science and technology are the main productive forces" (Xiong, 2021). Since the beginning of the reform and opening-up policy, Chinese experts in law and science and technology have conducted continuous research on the introduction of technology into the judicial system. The combination of law and innovation technologies has become an irreversible tendency. In the late 1970s and early 1980s, Prof. Qian Xuesen, a famous scholar, proposed the design of a legal system with the introduction of scientific technology for the first time in China and consistently defined the contents and criteria of this system (Tang & Zhu, 2018).

At the beginning of the 21st century, the government gradually began to pay attention to the application capabilities of artificial intelligence in judicial activities. After 2002, in order to promote the informatization of people's courts, the most advanced people's courts successively issued a series of documents on the informatization of trial and the establishment of computer

information network system platforms, laying the foundation for the judicial application of artificial intelligence.

Immediately afterward, the Central Political and Legal Commission decided to develop relevant software for the reform, utilizing high technology to promote it and encouraging the integration of artificial intelligence into judiciary. From 2015 to 2016, the Supreme People's Court first proposed the introduction of smart court and the establishment of an information platform for people's courts to improve the level of informatization in every stage of case processing. Subsequently, the Third World Internet Conference was held in Wuzheng, Zhejiang Province. The participating countries reached a consensus on court informatization, combining cyberspace, information technology, informatization of judicial work and adoption of AI technology. The measure also fully shows that the state attaches great importance to "building smart courts". On December 15 of the same year, China released its National Information Plan for the "13th Five-Year Plan" period, which included informatization to drive innovation, use data to administer justice, promote e-judicial processes and strengthen judicial informatization (Gao, 2019).

It shall be noted that the application of artificial intelligence in criminal justice, which has shown great results, has also strongly promoted the introduction of artificial intelligence in civil proceeding. The ancillary trial systems in Guangdong Province and Shanghai City, which at this stage represent the highest level of judicial application of artificial intelligence in China, have begun to focus on machine learning of human legal reasoning and judicial rules. They use mechanisms such as unifying standards and building models of evidence admissibility. Which means that the judicial application of artificial intelligence has gradually moved from theoretical concept to practical methodology. Influenced by the experience of applying artificial intelligence in criminal proceedings, the Chongqing High Court started with credit card cases on relatively minor factual disputes and simple legal relationships and established a special judicial platform with AI elements. "Smart Judge" of Beijing Higher Court utilizes artificial intelligence technology and machine learning to support judges in making decisions. "Legal Cloud" of Jiangsu Provincial High Court is designed to offer similar cases and court documents to judges. "Intelligent Litigation System 1.0" of Hebei Provincial Higher People's Court can search and recommend supporting information, automatically create legal documents and intelligently analyze justice standards. "C2J Intelligent Case Support System" of Shanghai No.2 Intermediate Court combines the functions of legal document guide, similar case recommendation and experience sharing (Wang & Tian, 2022). It includes nine information databases including laws and regulations, judicial clarifications, similar cases and judicial acts.

According to the case records, relevant information from the nine information databases is automatically checked, analyzed, and recommended.

People's court in Suzhou for transportation accident cases with simple factual composition and obvious legal relations, with the help of "Judge AI", tried cases, cross-examined, ruled in particular trial, and archived the cases at the same time (Xu, 2022). The "Judge AI" system is a highly intelligent product that assists judges in reviewing cases. "Judge AI" develops the abilities of "listening, writing, reading, identifying and reasoning", from primary perception to logical thinking skills in the field of learning, using the knowledge map of expert judges as a source of information, guidance and artificial intelligence analysis as a means of reasoning. Reasoning skills using AI technologies are the main driving force behind supporting judges.

Nowadays the "Judge AI" system of Suzhou People's Court focuses on traffic accident disputes and helps judges to analyze case files, summarize the essence of disputes and make simultaneous judgments. "Judge AI" plays an important role in optimizing the overall workflow of judges, which can cover the majority of different circumstances of cases, save a lot of judges' time of writing judicial acts.

The synthetic development of artificial intelligence and rules of evidence shows that intelligent judicial modeling is not only static legal reasoning and justification, but also the dynamic application of procedural actions such as proof (Rusakova & Frolova, 2022). Although the study in the complex of artificial intelligence and judicial proof is still in the early stage, it already has significant capability. It can be believed that the integration of artificial intelligence and proof will lead to new revolution in the theory of new evidence, and the logical structure of proof can be developed by intelligent justice model. In the legal debate model, the party who makes a certain proposition bears the burden for proving that its proposition has been substantiated. Both the claimant and the respondent can switch places in this process, which is very similar to the process of proof in civil proceeding. The structure of the allocation of the burden of proof and the significance of two opposing arguments in a conflicting justification of fact are universals for the theory of proof in litigation.

## 6. Experience of the Republic of South Africa

The concept of online courts has so far been implemented within the High Courts of South Africa, which is an end-to-end electronic system where parties can file documents, manage their case and evidence online from any place and time without physically being present in court. However, the majority of court cases are dealt with in the ordinary course of business, although the cur-

rent epidemiological environment could have a more effective impact on the process of establishing digital justice in South Africa.

It is clear that e-technologies have and will continue to have an impact on the current judicial rules of South Africa. More broadly, it is argued that they are not yet sufficiently aligned with developments in e-law and ECTA. In addition, it is argued that the implementation of Electronic Communications and Transactions Act 25 of 2002 (further - ECTA) and the Electronic Technology Act will result in problems. For example, document delivery, which is currently done by sheriffs, will in the future be done by digital or electronic means. This impact can also be illustrated by the example of the recording of court proceedings, which in the future will be done digitally or electronically. Thus, it is necessary to draft amendments to fill this gap.

It is noted that the Constitutional Court has made good progress in the use of electronic technologies. However, there is a need to further amend and supplement the existing regulations to ensure full compliance with ECTA and other legislation in the field of electronic technologies.

The courts should promote, regulate and ECTA (*CMC Woodworking Machinery (Pty) Ltd v Pieter Odendaal Kitchens*, 2012). For example, evidence may be presented regarding surveillance video of the claimant walking naked on his private property without his knowledge or permission.

The authenticity of this testimony has been disputed but has been confirmed by oral testimony. Thus, witnesses were found who confirmed the authenticity of the footage and the digital electronic technologies used (Mabeka, 2018). The court concluded that the evidence in the form of the video recording and its identification by the person who downloaded it was sufficient to prove guilt and conviction and was therefore admissible (*S v Mdlongwa*, 2010). Although this case concerns a criminal trial, it shows that South African courts recognize and accept evidence obtained through CCTV and digital electronic technology where the latter is identified. This means that a claimant defamed by photographs or videos posted on any social media sites can successfully file a defamation claim against the respondent in the future. However, the problem in these cases is the discovery of such photographs and video clips to protect the respondent's veracity, as this will result in an invasion of the claimant's right to privacy. Scholars confirm that a respondent in libel cases can use truthfulness as a defense (Van Der Merwe et al., 2022).

The extent of disclosure of photographs and video clips in civil proceedings should be limited. Van der Merwe and his colleagues agree that "...any action that allows surveillance and monitoring of communications certainly raises privacy concerns" (Van Der Merwe et al., 2022). This is why it is necessary to establish strict rules governing the disclosure of evidence obtained

through video surveillance systems and digital electronic technologies in civil proceedings.

It is clear from the content of the various chapters that South Africa's civil procedure law needs to be amended to bring it in line with ECTA and other digital or electronic technology laws and standards.

#### IV. Discussion

Discussing the digitalization of the process, it has to be mentioned a number of difficulties faced by lawyers and judges in practice. Thus, scholars and practitioners highlight the following problems related to the judicial process and affecting the following aspects: difficulties in implementing the observance of order in the court session; difficulty in identifying persons and verifying their authorities; shortcomings related to the technical equipment of organizing an online session; the impossibility of taking into account in full certain procedural principles; the order of investigation of certain means of proof.

Scholars also recently emphasize the danger of neglecting the human factor (Khabrieva & Chernogor, 2018). They note that the use of modern technologies has possible negative consequences. Thus, if algorithms will help the judge, analyze the case materials and offer some possible solution to the dispute, one may encounter bias of the algorithm. The system will tend to make perfect decisions. It may analyze what courts usually decide in similar cases and conclude that this is what is fair. However, it will not take into account different life conditions, psychological circumstances, emotional health of parties. That is why the risk of making a decision logical and mathematically fair but human unfair increases.

Indeed, automated systems cannot assess the possible abuse of the right, there can be no question of good faith or honesty. These definitions are too complex and subtle to be understood by a machine, because a computer or artificial intelligence is technically set up for certain tasks, which do not include these moral concepts. All of these points are interrelated in the resolution of legal issues, and thus cannot be viewed from all perspectives 'on behalf of' a machine. For all the optimistic forecasts about the acceleration of digitalization, lawyers point out that the main problem of modern justice in the BRICS countries is still, first and foremost, not at all in the insufficient number of sessions held online. The convenience of filing a lawsuit, the possibility of paying state duty electronically, as well as any online sessions in no way compensate for the consideration of a case by an incompetent or unbiased court (Rusakova & Frolova, 2021).

To the experts' opinion, the expansion of distance justice leads to a decrease in the ability of process participants to realize the right to judicial protection of their rights (Voskobitova & Przhilenskiy, 2022). Relieving the courts by expanding the number of cases in simplified and writ proceedings, they are exempted from their main function - the administration of justice, which involves the right of persons to be heard, as well as the right of the parties to the court's evaluation of evidence in the dispute, with the issuance of a reasoned decision. Counsels and lawyers consider that online participation in the process, no matter how well the connection works, reduces the persuasiveness of the representative's speech before the court (Pevtsova, 2020).

As for e-justice, the low information literacy of judges leads to insufficient use of even the functionality of court systems and lack of understanding of what tools can facilitate the work of a judge (Zeman, 2022). Thus, certain conclusions can be drawn. In recent years, digitalization in the field of judicial activity has been widely spread in practice. It is predominantly a positive process. However, despite the presence of positive trends related to financial savings for some participants in the process, the introduction of modern technologies in judicial activity, and the development of a new form of judicial proceedings, one cannot but note the presence of some gaps (Tarakanov & Inshakova & Dolinskaya, 2019). It seems that the most serious problems in the framework of court proceedings and digitalization in practice are: the lack of a fixed time limit for participation in a video conference on some platforms; the influence of the subjective factor on the implementation of order in the court session and compliance with the procedural form; technical failures, non-compliance with procedural principles; and the lack of a legal regulation.

## V. Conclusion

Digital technologies used in most BRICS countries have proven their effectiveness, the ongoing changes in the judicial process fundamentally change the foundations of justice, create new basic principles.

AI entails changes in work organization and competencies as it creates new varieties of socio-technical systems. Thus, AI creates problems at the level of retraining and improving traditional skills and abilities at the individual level (Robert & Pierce, et. al., 2020; Santoni de Sio & Almeida, et. al., 2024).

To sum up, it can be said that the rapid introduction of digitalization does not have a positive movement in all countries, the most serious obstacles are the lack of legislative regulation of the use of digital technologies, the lack of technical equipment of courts throughout the territory of a number of coun-

tries, the uncoordinated operation of judicial digital platforms or the lack of the ability to perform certain procedural actions on them, the unsatisfactory attitude of citizens to digital justice; the low standard of living of the majority of the population of these countries. The solution to the above-mentioned problems cannot be a one-step solution; a clearly formulated strategy is required to discuss all the advantages and disadvantages of increasing digitalization and to formulate proposals for systemic changes in civil procedure legislation. All this leads to the fact that there is a need for an exchange of experience, because cooperation on this issue will contribute to the effective introduction of digital technologies in civil proceedings, which will ultimately improve the quality of protection of citizens of the BRICS countries.

Based on the authors' analysis of the legislation, judicial practice and doctrine of the BRICS countries in the field of digitalization of civil proceedings, the following ways of solving the problem can be proposed.

Taking into account the significant differences between the BRICS countries, as well as the lack of an organizational component of the association, which would recognize it as an international organization in the full sense of the subject of international law (Sergunin & Gao, 2018), the development of a 'digital code' similar to the one adopted in the European Union (The European Parliament, 2024) does not seem to be an effective measure for the BRICS countries.

However, on the initiative of the BRICS countries (since 01 January, 2024 BRICS+) there may be developed recommendation documents (so-called *Guidelines*) for countries with developing economies and pronounced regional peculiarities in the field of effective implementation of digitalization, as well as the use of AI technologies in civil proceedings. The UN has already developed principles for the implementation of digitalization and AI (UNGP Digital Strategy 2022–2025, 2022). However, it is aimed at the implementation of digital technologies in general, but not in judicial activities, and in particular in civil proceedings. Consequently, the development of *Guidelines* based on the experience of all BRICS countries in the introduction of digital technologies in civil proceedings will be an activity useful not only for the countries of the association, but for the entire global community. Thanks to this, other states and organizations, in particular the UN, will be able to participate in the development of the *Guidelines* and make the document global.

Such *Guidelines* may include the following aspects

- Principles of digitization and AI taking into account respect for human rights: equality, fairness, inclusiveness, respect for honor and dignity,

preservation of national traditions, publicity, openness, transparency and other fundamental legal principles.

- The main stages of the digitalization of the civil proceedings: how to make this phenomenon consistent and effective.
- Risks associated with the implementation of digitization in different countries and how to overcome and minimize them.
- Development of machine learning criteria for AI, limitations aimed at preventing human rights violations due to the introduction of AI.
- Creation of the necessary educational base and key tasks of training qualified personnel in the field of justice, capable of using digital technologies.
- Promote international exchange of specialists for the purpose of educating the population and popularizing digital justice, increasing confidence in it.
- Necessity of assistance other countries in the introduction of digital and AI technologies in civil proceedings.

The above provisions are the necessary minimum that can be reflected in the recommendation documents for the BRICS countries.

Undoubtedly, the process of digitalization of civil production will not be complete until digitalization penetrates as many spheres of life as possible. Therefore, the BRICS countries need to strengthen their cooperation in the implementation of digital technologies in general.

Due to the fact that AI technologies are not yet a fully independent and autonomous actor, and in one way or another are only an auxiliary tool for judges and law enforcement officials, it is necessary to create a separate block of AI implementation in the Guidelines. First of all, it is necessary to develop principles for the introduction of AI at the current stage of development: as an auxiliary element. Also, to pay some attention to the period when AI can become an independent actor in civil proceedings.

As mentioned above, the BRICS countries are not ready to create a single legal instrument, but the development of common principles would be a big step towards the creation of accessible justice and a common harmonious future.

## VI. References

- Agrawal, K. B. (2016). *Civil Procedure in India*. Wolters Kluwer.
- Bagaric, M., Svilar, J., Bull, M., Hunter, D., & Stobbs, N. (2022). The solution to the pervasive bias and discrimination in the criminal justice sys-

- tem: transparent and fair artificial intelligence. *American Criminal Law Review*, 59(1), 95–148.
- Brait, B., Pistori, M. H. C., Dugnani, B. L., Stella, P. R., & Rosa, C. G. (2023). Ethical Answerability in Science, Art, and Life. *Bakhtiniana: Revista de Estudos do Discurso*, 18(1). <https://doi.org/10.1590/2176-4573e61712>
- CMC Woodworking Machinery (Pty) Ltd v Pieter Odendaal Kitchens (KZD) (unreported case no 6846/2006, 3-8-2012). <https://www.saflii.org/za/cases/ZAKZDHC/2012/44.html>
- Ciurea, A., (2023). Viziunea europeană asupra digitalizării Justiției, pentru perioada 2020-2025. *Revista Română de Drept al Afacerilor*, 5, 76–96.
- Damian C., et al., (2021) Regulation of Artificial Intelligence in BRICS and the European Union. *BRICS Law Journal*, 8(1), 86-115.
- De Souza, J., Finger, M., De Araújo, J., & Maranhão, J. (2023). Selecting and ranking leading cases in Brazilian Supreme Court decisions. *The Knowledge Engineering Review*, 38, E7. <https://doi.org/10.1017/S0269888923000073>
- Department of Justice (2023). *Video Conferencing*. Retrieved from [https://dashboard.doj.gov.in/ecourts-projects-phaseII/video\\_conferencing.php](https://dashboard.doj.gov.in/ecourts-projects-phaseII/video_conferencing.php).
- Fanni, R., Steinkogler, V. E., Zampedri, G., & Pierson, J. (2023). Enhancing human agency through redress in Artificial Intelligence Systems. *AI & society*, 38(2), 537-547.
- Gao, X. Q. (2019). Chinese justice in the era of artificial intelligence. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, 49(4), 229–40.
- Gogić, K., (2022). The Impact of Covid-19 on the Digitalization of Justice in the European Union. *CIFILE Journal of International Law*, 6(3), 1-11. <https://doi.org/10.30489/cifj.2022.360561.1058>
- Gritsenko, E. V., Yaluner, Yu. A. (2020). Right to judicial protection and access to court in the era of digitalization: value of experience in common law countries for Russia. *Sravnitel'noe konstitutsionnoye obozreniye*, 3, 97-129.
- Holmström, J., (2022). From AI to digital transformation: The AI readiness framework. *Business Horizons*, 65(3), 329–339. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2021.03.006>
- Izralovsky, N. R., Petrova, A. S. (2024). Digitalization of civil proceedings in BRICS countries: Brazilian and South African experience. *Evrazijskiy juridicheskiy journal*, 2(183), 67-70.

- Judicial Department of the Supreme Court of the Russian Federation (2018-2022). *Judicial Department reports*. <http://www.cdep.ru/?id=195>.
- Kerche, F., de Oliveira, V. E., & Couto C. C. (2020). The Brazilian Councils of Justice and Public Prosecutor's Office as Instruments of Accountability. *Brazilian journal of public administration*, 54(5), 1334-1360.
- Khabrieva, T. Ya. & Chernogor, N. N. (2018). Law in a Digital Reality. *Russian Law Journal*, 1(253), 85-102. [https://doi.org/10.12737/art\\_2018\\_1\\_7](https://doi.org/10.12737/art_2018_1_7)
- Kirit, J. (2021). *The Wheels of Justice Delivery Mechanism: An Introspection*, *The SCC Online Blog*. <https://www.sconline.com/blog/post/2020/07/06/the-wheels-of-justice-delivery-mechanism-an-introspection/>
- Kleinberg, J., Ludwig, J., Mullainathan, S., & Sunstein, C. R. (2018). Discrimination in the Age of Algorithms. *Journal of Legal Analysis*, 10, 113–174.
- Kukartseva, A. N. (2023). The Impact of Digitalization on the Exercise of Judicial Power in the Russian Federation. *Kemerovo State University Herald*, 7(1), 112–118. DOI: 10.21603/2542-1840-2023-7-1-112-118.
- Legg, M. & Song, A. (2020). The courts, the remote hearing and the pandemic: from action to reflection. *UNSW Law Journal*, 44(1), 126-166.
- Mabeka, N. Q. (2018). *The impact of e-technology on law of civil procedure in South Africa. Abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Law*. Pretoria, Gauteng, South Africa.
- Marda, V. (2018). Artificial intelligence policy in India: a framework for engaging the limits of data-driven decision-making. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 376(2133). <https://doi.org/10.1098/rsta.2018.0087>
- NITI Aayog. (2018). *National Strategy for Artificial Intelligence*. <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2023-03/National-Strategy-for-Artificial-Intelligence.pdf>
- Pevtsova, E. A. (2020). The influence of artificial intelligence on human legal activity. *Journal of Russian. Law*, 9, 19-31.
- Prasalek, J. (2015) Digitalization of civil proceedings. *Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law*. Bielsko-Biala, PL, 6(3), 82–104. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2914>
- Rahbari, E., & Shabanpoor, A. (2023). The Challenges in Employing of AI Judge in Civil Proceedings. *Legal Research Quarterly*, 25(Special Issue of Law &Technology), 419-444. <https://doi.org/10.52547/jlr.2022.228967.2335>
- Razveykina, N. A., Shikhanova, E. G., & Dmitriev, A. V. (2022) Digitalization of Legal Proceedings as a Way to Ensure Access to Justice.

- Perm University Herald. Juridical Sciences*, 58, 621–627. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2022-58-621-627>
- Re, R. M., & Solow-Niederman, A. (2019). Developing artificially intelligent justice. *Stanford Technology Law Review*, 22, 242.
- Ribeiro, G. L., & Dwyer, T. (2015). *Social, political and cultural challenges of the BRICS*. Langaa RPCIG.
- Roy, R. (2020). *Physical Court Hearings Can't Be Done Away With, But Virtual Courts Must Be Strengthened: Justice M B Lokur*. <https://www.livelaw.in/top-stories/physical-court-hearings-cant-be-done-away-with-but-virtual-courts-must-be-strengthened-justice-m-b-lokur-156717?infinitemscroll=1>
- Robert, L. P., Pierce, C., Marquis, L., Kim, S., & Alahmad, R. (2020). Designing fair AI for managing employees in organizations: a review, critique, and design agenda. *Human–Computer Interaction*, 35(5-6), 545-575.
- Rusakova, E. P. & Zaytsev, V. V. (2022). Digitalization through the Principles of Legal Proceedings (In Civil and Arbitration Process). *Economic problems and legal practice*, 18(4), 105-109.
- Rusakova, E. P. (2022). *The impact of digitalization on civil proceedings in Russia and abroad: the experience of China, India, Singapore, the European Union, the USA, South Africa and some other countries*. Abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Law. Moscow, Russian Federation.
- Rusakova, E. P., & Frolova, E. E. (2021). Current Problems of Digital Justice in the BRICS Countries. *Smart Technologies for the Digitisation of Industry: Entrepreneurial Environment*. *Smart Innovation, Systems and Technologies*, 254, 143-153.
- Rusakova, E. P., & Frolova, E. E. (2022). Procedural Standards for Civil Proceedings in China's Internet Courts. *New Technology for Inclusive and Sustainable Growth: Technological Support, Standards and Commercial Turnover* (pp. 187-192). Singapore: Springer Singapore.
- S v Mdlongwa (99/10) (2010) ZASCA 82. <https://www.saflii.org/za/cases/ZASCA/2010/82.html/>
- Sambasivan, N., Arnesen, E., Hutchinson, B., Doshi, T., & Prabhakaran, V. (2021). Re-imagining algorithmic fairness in India and beyond. In *Proceedings of the 2021 ACM conference on fairness, accountability, and transparency*, 315-328. <https://doi.org/10.1145/3442188.3445896>
- STJ., (2020). Process No 028532/2020. [https://transparencia.stj.jus.br/wp-content/uploads/RDI\\_1trim2021\\_28abr2021.pdf](https://transparencia.stj.jus.br/wp-content/uploads/RDI_1trim2021_28abr2021.pdf)
- Santoni de Sio, F., Almeida, T., & Van Den Hoven, J. (2024). The future of work: freedom, justice and capital in the age of artificial intelligen-

- ce. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 27(5), 659-683.
- Sergunin, A., & Gao, F. (2018). BRICS as the subject of study of international relations theory. *International Organizations Research Journal*, 13(4), 55-73.
- Tang, Y., & Zhu, Y. (2018). Qian Xuesen's 'Cultural Design' and the Development of Engineering Science at the University of Science and Technology of China. *Cultures of Science*, 1(2), 133-153.
- Tarakanov, V. V., Inshakova, A. O., & Dolinskaya, V. V. (2019). Information society, digital economy and law. *Ubiquitous Computing and the Internet of Things: Prerequisites for the Development of ICT*, 3-15.
- The European Parliament (2024). *Regulation (EU) 2024/1717 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1717>
- The Government of the Russian Federation (2012). *On the federal target program "Development of the judicial system of the Russian Federation for 2013-2024"* (Decree of December 27, 2012 N 1406). Moscow, Russian Federation: Moscow.
- The National Council of Justice. 2020. *Resolution No 332/2020*. Brasília, Federative Republic of Brazil
- The State Duma (2002). *The Civil Procedure Code of the Russian Federation*. (No 138-FZ). Moscow, Russian Federation: Moscow.
- The State Duma (2010). *Federal Law of July 27 "On organization of provision of state and municipal services"* (No 210-FZ). Moscow, Russian Federation: Moscow.
- The State Duma (2021). *Federal Law of December 30, 2021 "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"* (No 440-FZ). Moscow, Russian Federation: Moscow.
- Tiwari, R. K., & Singh, A. (2020). Digitalization-The New Era of Indian Judiciary. *Journal of Social Sciences and Humanities*, 6(3), 196-200.
- Thorstensen, V., Ferraz L., (2017). The BRICS and the challenges of global economic governance. *Brasil nas ondas do mundo*, 117-160. [https://doi.org/10.14195/978-989-26-1433-5\\_6](https://doi.org/10.14195/978-989-26-1433-5_6)
- UNGP (2022). *Digital Strategy 2022–2025*. <https://digitalstrategy.undp.org/>
- Valeev, D. & Makolkin, N. (2021). Digitization of Civil Legal Proceedings in the Russian Federation, *Russian Law Journal*, 9(4), 158-175.

- Van Der Merwe, D., Roos, A., Erlank, W., Eiselen, S., Nel, S., Mabeka, Q. & Pistorius, T. (2022). *Information and Communications Technology Law 3rd Ed.* South Africa: LexisNexis.
- Voskobitova, L. A. & Przhilenskiy, V.I. (2022). Transformation of Legal Reality under the Impact of Digitalization. *Kutafin Law Review*, 9(2), 251-276.
- Wang, N., & Tian, M. Y. (2022). ‘Intelligent Justice’: AI Implementations in China’s Legal Systems. *Artificial Intelligence and Its Discontents: Critiques from the Social Sciences and Humanities* (pp. 197-222). Springer International Publishing.
- Xiong, C. (2021). Deng Xiaoping’s Views on Science and Technology: Origins of the Sino-U.S. Science and Technology Cooperation, 1977–1979. *Journal of American-East Asian Relations*, 28(2), 159-185. <https://doi.org/10.1163/18765610-28020005>
- Xu, Z. (2022). Human Judges in the era of artificial intelligence: challenges and opportunities. *Applied Artificial Intelligence*, 36(1), 1025-1045. <https://doi.org/10.1080/08839514.2021.2013652>
- Zaytseva, L. V. & Sukhova, N. V. (2019). Electronic evidence in civil proceedings: procedural proof issues. *Herald of Civil Procedure*, 9(1), 189-204.
- Zeman, J. (2022). Digitalization and COVID-19 in the Justice Sector. *Proceedings from the EDAMBA 2021 conference*, 560-570. <https://doi.org/10.53465/EDAMBA.2021.9788022549301.560-570>

## Cómo citar

### Sistema IJ

Izralovsky, N. R. y Petrova, A. S., “Digitalization of civil proceeding in brics countries”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, vol. 10, núm. 19, julio-diciembre de 2025, pp. 67-96. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.18837>

### APA

Izralovsky, N. R. y Petrova, A. S. (2025). Digitalization of civil proceeding in brics countries. *Estudios en Derecho a la Información*, 10(19), 67-96. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.18837>

# Artículos jurídicos



# El derecho al secreto profesional del periodismo en España

## *Reporter's privilege in Spain*

Javier García-García

 <https://orcid.org/0000-0002-1316-5029>

Universidad de Las Américas. Chile.

Correo electrónico: [jgarcia@udla.cl](mailto:jgarcia@udla.cl)

Recibido: 30 de junio de 2024

Aceptado: 9 de septiembre de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2025.19.19305>

**Resumen:** El derecho a no revelar la identidad de las fuentes informativas es una de las protecciones de la que disponen quienes ejercen la actividad periodística. En España, el secreto profesional del periodismo fue incorporado como una de las garantías del derecho a comunicar o recibir libremente información veraz, si bien, hasta la fecha, no se ha aprobado una ley que defina su contenido. El objetivo de este artículo es realizar un análisis jurídico del referido derecho, para ello se realiza una revisión de su regulación constitucional, incluyendo la más reciente jurisprudencia, se describen las propuestas para su regulación legal, así como las normas para la protección de las fuentes periodísticas contenidas en el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación. En las conclusiones se reflexiona sobre si, a estas alturas, resulta todavía pertinente la aprobación de una ley que delimite su alcance y límites de forma más precisa.

**Palabras clave:** secreto profesional; libertad de prensa; derecho a la información; periodismo; reserva de fuente.

**Abstract:** The right not to reveal the identity of information sources is one of the protections available to those who carry out journalistic activity. In Spain, the professional secrecy of journalism was incorporated as one of the guarantees of the right to freely communicate or receive truthful information, although to date no law has been approved that defines its content. The objective of this article is to carry out a legal analysis of the aforementioned right, for this a review of its constitutional regulation is carried out, including the most recent jurisprudence, the proposals for its legal regulation are described, as well as the rules for the protection of sources. Journalistic rights contained in the European Media Freedom Act. The conclusions reflect on whether, at this point, it is still pertinent to approve a law that delimits its scope and limits more precisely.

Keywords: reporter's privilege; freedom of the press; right to information; journalism; confidential source.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Marco constitucional*. III. *Intentos de regulación legal*. IV. *Marco europeo*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

## I. Introducción

Para generar noticias sobre hechos de actualidad y propiciar el escrutinio de asuntos de interés público los periodistas requieren de relacionarse con distintas fuentes informativas que les faciliten información relevante para contrastar las comunicaciones oficiales, conocer distintos puntos de vista o revelar aspectos no conocidos por el público. Para incentivar las conversaciones con las fuentes es frecuente el establecimiento de relaciones de confidencialidad en las que se mantiene en reserva la identidad de la fuente. Conscientes de la importancia de generar un entorno de confianza y seguridad que evite que las fuentes con las que cuentan los periodistas se inhiban de proveer información por miedo a represalias o consecuencias negativas, esta relación se protege mediante el establecimiento de un secreto profesional específico del periodismo. Desde la perspectiva del ejercicio del periodismo la confidencialidad de las fuentes informativas se configura como un deber ético de los profesionales de la información, mientras que, desde la perspectiva jurídica, se ha configurado como un derecho fundamental, vinculado a la libertad de información, que otorga inmunidad frente a la exigencia de entregar información a terceros.

Numerosos países incluyen en su ordenamiento jurídico un reconocimiento explícito del secreto profesional del periodismo. España reconoce este derecho en su Constitución, pero no ha desarrollado su regulación mediante una norma con rango de ley. La doctrina jurídica ha tratado de compensar los vacíos normativos desarrollando una intensa actividad de discusión, en la que destacan autores como Alfonso Fernández-Miranda Campoamor (1990, 1995), Marc Carrillo (1993, 2000) y María Aranzazu Moretón Toquero (2004, 2012 y 2015).

Si bien son numerosas las publicaciones que han abordado este derecho, una serie de acontecimientos recientes ha vuelto a poner de actualidad el secreto profesional del periodismo, haciendo necesarias nuevas discusiones. En 2018, el juez instructor del caso *Cursach*, relativo al crimen organizado y corrupción en las Islas Baleares, ordenó el seguimiento e incautación de los teléfonos de dos periodistas para identificar la identidad de la fuente que les filtraba información sobre la investigación judicial. Este suceso activó las aler-

tas en el ámbito del periodismo respecto de los riesgos de la ausencia de un marco legal. Además, los periodistas afectados acudieron al Tribunal Constitucional [TC] que estimó que se vulneraron sus derechos fundamentales porque se les impidió personarse en la causa para oponerse a las medidas ordenadas por el juez y defender su derecho al secreto profesional (STC 30/2022, de 7 de marzo). En 2022 se presentó un proyecto de ley en el parlamento que no prosperó (Boletín Oficial de las Cortes Generales [BOCG], 2022) y en 2024 se aprobó el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación [RELMC], que destina su artículo 4o. a la protección de las fuentes periodísticas, regulando los supuestos excepcionales, donde los Estados miembros pueden afectar las comunicaciones confidenciales de la prensa.

Ante este nuevo escenario, cabe preguntarse si el desarrollo de la jurisprudencia constitucional y la aprobación de una regulación de la Unión Europea, de aplicación directa, hacen innecesaria la aprobación de una ley que regule la protección de las fuentes periodísticas. El objetivo general de este artículo es responder esa pregunta a partir de un análisis jurídico del secreto profesional del periodismo en España. Como objetivos específicos se incluyen la revisión del contenido constitucional de este derecho, a través de la doctrina y de la más reciente jurisprudencia del TC, la sistematización de las propuestas para su regulación legal, así como la descripción de la regulación de la protección de las fuentes periodísticas a nivel europeo.

## II. Marco constitucional

### 1. La constitucionalización del secreto profesional del periodismo y su configuración como un derecho instrumental

La Constitución Española [CE] recoge, en el apartado destinado al derecho fundamental, a recibir y comunicar información en la siguiente mención: “La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades” (Boletín Oficial del Estado [BOE], 1978). Si bien la inclusión del secreto profesional de los informadores, dentro de la parte dogmática de la Constitución, otorga a este derecho plena eficacia y exigibilidad jurídica frente a poderes públicos y a particulares, no se ofrecen mayores elementos para su interpretación o para precisar su aplicación, ya que, su regulación queda delegada a la aprobación de una ley posterior que hasta la fecha aún no ha sido aprobada (Gutiérrez, 2009, p. 399).

El análisis de la tramitación seguida por la Constitución no permite conocer la motivación de los constituyentes para constitucionalizar el secreto

profesional ya que no figuraba en el primer borrador de la Constitución, ni tampoco en el anteproyecto de la ponencia de la Comisión de Asuntos constitucionales y libertades públicas del Congreso. Según Emilio Bosch Borrero (2010) su inclusión en el dictamen aprobado por la Comisión Constitucional fue debida a una cláusula *in voce* del diputado Apostua Palos. Ese atropellado procedimiento da pie a sospechar que los constituyentes no sabían del todo cuáles eran el contenido esencial y los rasgos conceptuales definitorios de ambos derechos.

La ubicación de este secreto profesional en el artículo 20 de la Constitución nos proporciona información sobre su objeto y fundamento, diferenciándolo del resto de derechos profesionales recogidos en el artículo 24.2 de la CE, cuyo texto indica que “La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos” (BOE, 1978). Al situarse en el apartado d) del artículo 20.1 relativo al ejercicio del derecho “a comunicar o recibir libremente información veraz”, el secreto profesional del periodismo se configura como un derecho y no como un deber, lo que significa que el periodista puede renunciar al mismo y revelar las fuentes, siendo válidas sus revelaciones en el proceso judicial (Otero, 2004). Además de un derecho subjetivo del periodista y una forma de protección de la confidencialidad de una relación privada con su fuente informativa, su fin y fundamento reside en un interés colectivo, dado que se orienta a garantizar los derechos del público a una información veraz y variada sobre los asuntos de interés (Carrillo, 2000, p. 401), es decir, como instrumento necesario para la obtención de la información a la que el público tiene derecho a conocer (Moretón, 2004, p. 113).

La jurisprudencia constitucional también ha destacado esta doble dimensión del secreto profesional, como derecho fundamental de quienes ejercen el periodismo y como instrumento para garantizar en el ejercicio efectivo de la libertad de expresión y el derecho a la información en un Estado social y democrático de derecho. En su sentencia 199/1999, de 8 de noviembre, el Tribunal Constitucional [TC] afirmaba que las libertades reconocidas en el artículo 20.1 d) de la CE “no se erige únicamente en derecho propio de su titular sino en una pieza esencial en la configuración del Estado democrático, garantizando la formación de una opinión pública libre y la realización del pluralismo”. Tomando como base esa doctrina, en su sentencia 24/2019, de 25 de febrero, se ha referido al secreto profesional del periodismo como una “garantía al servicio del derecho a la información, mediante la que se ensanchan las posibilidades informativas de la sociedad, dándose a conocer hechos y realidades que, sin ella, no verían la luz” (fundamento jurídico [FJ] 6). Más recientemente, en su sentencia 30/2022, de 7 de marzo, el TC ha destacado que la protección de

la identidad de las fuentes busca “generar un ámbito de confidencialidad que las proteja evitando que puedan verse condicionadas a no ayudar a la prensa y profesionales de la información, en su labor de informar a la sociedad y contribuir así a la formación de una opinión pública y libre” (FJ 5).

## 2. Contenido y alcance del secreto profesional del periodismo

Ante la ausencia de la regulación legal prevista en la Constitución, resulta necesario acudir a la doctrina desarrollada desde la academia a partir de la jurisprudencia del TC y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para delimitar con mayor claridad el alcance y límites del derecho. Este derecho consiste principalmente en la protección de las fuentes informativas mediante la inmunidad frente a la exigencia de revelar su identidad, lo que significa que el periodista no está obligado a facilitar información que permita identificar sus fuentes ante organismos administrativos, comisiones parlamentarias y órganos judiciales, lo que no le exime de comparecer y ofrecer su testimonio. A su vez, no está obligado a revelar sus fuentes ante los órganos directivos del periódico o medio de comunicación ni sufrir represalias por ello, pudiendo recurrir ante los tribunales si es sancionado disciplinariamente por su propio medio de comunicación (Carreras, 2003). Esta negativa a revelar la fuente faculta al director del medio a negarse a publicar la información, en tal caso el periodista se enfrenta al dilema de revelar o no la fuente a sus superiores jerárquicos para que la información sea divulgada.

El secreto profesional no se limita únicamente a un derecho a negarse a revelar sus fuentes, también protege la confidencialidad de la identidad y las conversaciones con fuentes informativas frente a otras formas de obtener esa información, como puede ser la interceptación de comunicaciones o la incautación de materiales y dispositivos utilizados por los periodistas. En su sentencia 30/2022, de 7 de marzo, el TC puso de manifiesto que las medidas amplias o indiscriminadas, tales como registros de llamadas telefónicas, el posicionamiento geográfico de terminales telefónicos, la interceptación de accesos a internet y el acceso a dispositivos de almacenamiento masivo de información o registros en los domicilios profesionales, afectaban al contenido esencial del secreto profesional (FJ 5). La vulneración a este derecho se produce incluso cuando estas medidas no permiten identificar la identidad de la fuente, dado que generan un efecto disuasorio en la colaboración de los ciudadanos con los medios de prensa. Asimismo, el TC estableció que, para decretar medidas que implican el acceso a la información de la que dispone un periodista, los tribunales se enfrentan a un canon reforzado de justificación que requiere valorar tanto la protección de sus fuentes como la afectación a otros derechos como la intimidad, así como permitir a los afectados personarse en la causa

judicial, aunque no sean intervinientes, para oponerse a la decisión y exponer sus argumentos (FJ 5).

En España no existe una definición normativa de periodista, por lo que el ejercicio de esta profesión no está supeditado a contar con un determinado título profesional o académico. El TC, en su sentencia 6/1981, de 16 de marzo, evita referirse al término periodista y utiliza la expresión *profesionales de la información*, a los que define como “quienes hacen profesión de la expresión de ideas u opiniones o de la comunicación de información”, indicando que como “actores destacados en el proceso de la libre comunicación social los profesionales de la comunicación pueden invocar derechos cuya configuración concreta es mandato que la Constitución [art. 20.1 d) in fine] da al legislador” (FJ 2). Para el TC la mayor protección a los denominados profesionales de la información a través de garantías como la cláusula de conciencia o el secreto respecto de sus fuentes no significa un privilegio respecto del resto de ciudadanos, sino que estamos ante una protección especial destinada a proteger a quienes se exponen a más riesgo en el desarrollo de su actividad.

Para Aurora Gutiérrez (2009, p. 404) “En principio, son titulares de este derecho todos los que se dedican profesionalmente a elaborar y difundir esa información, llámense periodistas, directores de programas de radio o de televisión, reporteros, equipos de investigación, directores de periódicos”. Sin embargo, esto no implica la exclusión de la protección del secreto profesional a otros sujetos que participan de distintas formas en la actividad informativa, como reporteros gráficos, asistentes u otras personas que por su función o relación con el medio de comunicación pueda tener conocimiento de la identidad de las fuentes periodísticas.

### 3. Límites en la jurisprudencia. Ejercicio legítimo y veracidad de la información

El secreto profesional, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no tiene un carácter absoluto y está sometido a límites que incluyen el respeto de otros derechos y la protección de otros bienes jurídicos, como reconoce la propia CE en su artículo 20.4 (BOE, 1978). Respecto de la delimitación del contenido esencial de los derechos fundamentales, el TC destaca en su sentencia 11/1981, de 8 de abril (FJ 7) que el ejercicio de un derecho no incluye todas las formas y modalidades que pudieran derivarse de tal derecho por lo que se hace necesario profundizar en cada derecho para conocer cuáles pueden ser sus elementos esenciales y cuales son accesorios. En el caso de derecho de periodistas a no revelar su fuente a terceros, tanto sean particulares como autoridades públicas o judiciales, nos podemos encontrar con supuestos

donde la no revelación de información, por parte del periodista, suponen un obstáculo para evitar la comisión de un delito o, incluso, resulta relevante para salvar la vida de una persona, lo que hace necesario ponderar en cada caso los bienes jurídicos en juego para ver cuál de ellos merece mayor protección, o hasta qué punto pueden conjugarse los derechos en conflicto.

En la sentencia 21/2000, de 31 de enero, el TC incide en la estrecha relación entre el secreto periodístico y la veracidad de la información. El ejercicio del periodismo requiere la comprobación de la veracidad de la información, no siendo suficiente la alegación del secreto profesional, tanto si este es testigo o inculpado, para evitar acreditar que se cumplió con el deber de diligencia en la actividad informativa (Moretón, 2004, p. 136). El Tribunal sostiene que el secreto profesional puede ser invocado siempre que la diligencia en la obtención y difusión de la información haya sido contrastada (Carrillo, 2000, p. 434). Desde este punto de vista, el periodista no puede limitarse a reproducir las informaciones confidenciales que reciba, sino que, se requiere una actividad de verificación (Carreras, 2003).

### III. Intentos de regulación legal

Tras la inclusión del derecho al secreto profesional periodístico en la Constitución de 1978, se han sucedido distintos intentos para establecer una norma de rango legal que definiera y delimitara el alcance de este derecho fundamental. Ante la inactividad de los distintos gobiernos, han sido los grupos políticos con representación en el parlamento los que asumieron la iniciativa de impulsar la regulación del secreto profesional del periodismo.

Durante la década de los 80 y 90, se presentaron sucesivas proposiciones de ley, ninguna de las cuales fructificó: el Centro Democrático y Social (CDS) presentó dos iniciativas (BOCG, 1986; 1988a), el Grupo Parlamentario Vasco (GPV) una (BOCG, 1990), mientras que Izquierda Unida e Iniciativa per-Catalunya (IV) lo hicieron en cuatro ocasiones (BOCG, 1988b, 1989, 1993, 1996). Tras una etapa sin nuevas discusiones, en 2004, el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per-Catalunya Verds presentó una proposición de ley de estatuto del periodista profesional. Dentro del texto de la proposición se incluyeron dos artículos destinados a regular el secreto profesional de los informadores. En ellos se hace referencia tanto a su carácter de derecho como de un deber frente a su empresario y las autoridades, estableciendo que “Los periodistas están obligados a mantener en secreto la identidad de las fuentes que hayan facilitado informaciones bajo condición, expresa o tácita, de reserva” (BOCG, 2004). No se reconoce como un derecho

subjetivo del que pueda decidir si ejerce o no. Si bien, esta iniciativa no llegó a ser debatida, ya que tras su admisión la tramitación se limitó a la reiterada sucesión de las ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas durante cuatro años, suscitó una viva polémica entre diversos sectores del periodismo (Jiménez, 2011, pp. 141 y 142). También supuso una fractura dentro de las organizaciones de periodistas integradas en el Foro de Organizaciones de Periodistas [FOP] y sus distintas posturas a favor y en contra de la Proposición de Ley. La Asamblea General de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España [FAPE] decidió abandonar el FOP y se mostró contraria al texto del Proyecto de Ley del Estatuto del Periodista Profesional.<sup>1</sup>

En 2022, nuevamente en sede parlamentaria, se abrió una nueva oportunidad. Durante la tramitación del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción se acordó la elaboración de un Proyecto de Ley Orgánica de Protección del Secreto Profesional del Periodismo. Respecto al contenido de la propuesta cabe destacar la inclusión de un apartado de definiciones donde se precisaban los conceptos de fuente, periodistas y medio de comunicación (BOCG, 2022). La iniciativa no prosperó al declararse su caducidad por el fin del periodo de la legislatura del órgano legislativo. En el siguiente cuadro, se sintetizan los principales aspectos de las distintas propuestas para la regulación a nivel legal del secreto profesional del periodismo.

---

<sup>1</sup> *Periódico ABC*, 13/03/2005. [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-03-2005/abc/Sociedad/la-fape-rechaza-el-estatuto-del-periodista-profesional-ideado-por-iu\\_201180690372.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-03-2005/abc/Sociedad/la-fape-rechaza-el-estatuto-del-periodista-profesional-ideado-por-iu_201180690372.html)

Cuadro 1. Contenido del secreto profesional del periodismo en las leyes propuestas al parlamento

<i>Año y grupo político</i>	<i>Derechos que conlleva</i>	<i>Límites</i>
1986 CDS	Reserva identidad de la fuente ante poderes públicos, empleador y terceros. Exención de la obligación de denunciar delitos.	No se mencionan.
1988 CDS	Reserva de identidad de la fuente, así como materiales escritos o grabados, ante poderes públicos, empleador y terceros. Exención de la obligación de denunciar delitos. Asistencia de asociación profesional a diligencias de registro de domicilio o del medio de comunicación.	No se mencionan.
1990 GNV	Reserva de identidad de la fuente ante poderes públicos y terceros, salvo que medie consentimiento. No entregar el material utilizado en la obtención de información, ni facilitar los datos a través de los cuales pudiera llegarse, directa o indirectamente, a la identificación del informador. Impide registros, observaciones postales o escuchas telefónicas.	Editor y director del medio podrán exigir identificar las fuentes. Delitos en los que peligran la integridad y la vida, contra la seguridad exterior del Estado, sedición, rebelión, secretos oficiales.
1988 1989 1993 1996 IU	Reserva de identidad de la fuente ante poderes públicos, empleador y terceros. Impide registrar o incautar el material relativo a la información. Excluye la obligación de denuncia de actos ilícitos.	Materias calificadas como secretas. Delitos contra la seguridad exterior. Testigo imprescindible en proceso penal.
2004 IU	Reserva de identidad de la fuente ante poderes públicos, empleador y terceros, así como, notas, documentos, profesionales o soportes que permitan identificarla. No ser sancionado ni sufrir perjuicio por la reserva.	Para evitar la comisión cierta de un delito contra la vida, integridad, la libertad, la salud o la libertad sexual.
2022 Varios	Reserva identidad de la fuente, el contenido, el canal y otros elementos que permitan identificación. Las herramientas de trabajo no pueden ser requisadas.	Cuando la fuente falsea datos conscientemente. Evitar un daño grave e inminente a la vida, la integridad física o la seguridad de las personas.

FUENTE: elaboración propia con base en BOCG

En el cuadro anterior, se puede observar que todas las propuestas contemplan el derecho a la reserva de la identidad de la fuente, tanto ante poderes públicos, incluidas las autoridades judiciales, como ante terceros. Como excepción, encontramos la propuesta del Grupo Parlamentario Vasco, en la que el derecho a la reserva de fuente no opera ante los directivos y propietarios del medio de comunicación. Un aspecto relevante es que la mayor parte de las propuestas amplían la protección de las relaciones con las fuentes informativas mediante el derecho a no entregar los materiales o herramientas utilizadas en la labor periodística, así como impidiendo registros o escuchas telefónicas. Sin embargo, no se encuentran previsiones que amparen a otras personas, distintas a directores y editores del medio, que puedan revelar la identidad, como pueden ser los profesionales que acompañaron al periodista o se relacionan con: camarógrafos, personal de asistencia u otros.

En cuanto a los límites del secreto profesional, las iniciativas parlamentarias fueron incorporando algunas previsiones tras el rechazo de las dos primeras proposiciones de ley. Además de los asuntos calificados por ley como de carácter secreto, se ha considerado necesario que el derecho del periodista ceda ante la protección de otros bienes jurídicos como la vida o el daño contra personas, pero, también, cuando se trata de informaciones relativas a delitos muy específicos que atentan contra la seguridad exterior del Estado, como la traición, la sedición o la rebelión.

## IV. Marco europeo

### 1. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Convenio Europeo de Derechos Humanos no menciona explícitamente el derecho de los periodistas al secreto profesional como una parte de la libertad de expresión. Este hecho no ha impedido su reconocimiento jurisprudencial a partir de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [TEDH]. En la STEDH de 27 de marzo de 1996, asunto *Goodwin vs. Reino Unido*, se califica la protección de las fuentes periodísticas como una de las piedras angulares de la libertad de prensa, estableciendo que el interés de una empresa por salvaguardarse de filtraciones no es predominante a la libertad de información, no siendo admisible la revelación de la fuente para proteger los intereses de la empresa, al existir otras medidas menos restrictivas. En el asunto *Becker vs. Noruega* (STEDH de 5 de octubre de 2017) la protección se extiende a la información sobre el modo y frecuencia en la que el periodista realiza los contactos con sus fuentes, mientras que en *Big Brother Watch y otros contra Reino Unido* (STEDH de 13 de septiembre de 2018) la protección

incluye los denominados datos de la comunicación o metadatos de los dispositivos del periodista. El TEDH ha considerado estos derechos, en conexión con el derecho al respeto de la vida privada, domicilio y correspondencia recogido en el art. 8 CEDH, otorgan a los periodistas una protección reforzada frente a registros e intervención de las comunicaciones (Navas-Sánchez, 2019).

## 2. Normativa de la Unión Europea de protección de las fuentes periodísticas

En 2024, la Unión Europea [UE] culminó la aprobación del Reglamento 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior (DOUE, 2024). Esta norma, también conocida como Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación [RELMC], establece un marco común para proteger a los periodistas y prestadores de servicios de comunicación aplicable a todos los países miembros de la UE, sin perjuicio de que las normas nacionales puedan establecer mayores garantías. El artículo 4o. del RELMC establece que los Estados miembros de la UE deben proteger de manera efectiva las fuentes periodísticas y las comunicaciones confidenciales, impidiendo que puedan “obligar a los prestadores de servicios de medios de comunicación o a su personal editorial, a revelar información relacionada con fuentes periodísticas o comunicaciones confidenciales, o que sea susceptible de identificarlas, u obligar a cualquier persona que, debido a su relación habitual o profesional con un prestador de servicios de medios de comunicación o con su personal editorial, pudiera disponer de dicha información, a que la revele”. A su vez, limita la aplicación de medidas de detención, sanción, interceptación, vigilancia contra personas e instalaciones que tengan como finalidad obtener información relacionada con fuentes periodísticas o comunicaciones confidenciales. La norma establece excepciones, las medidas intrusivas están sujetas a un canon de control por parte de una autoridad judicial o independiente en base a los principios de legalidad, justificación en una razón imperiosa de interés general y proporcionalidad. Además, se ha previsto expresamente el derecho a la tutela judicial efectiva, para que los afectados por estas medidas cuenten con cauces judiciales para oponerse a ellas. Para uso de programas informáticos de vigilancia intrusiva se requerirá, adicionalmente, que la medida se relacione con la investigación de un catálogo específico de delitos que sean susceptibles de orden de detención europea o cuyas penas nacionales superan los cinco años. Para Joan Barata (2024) lo dispuesto en el RELMC supone un paso atrás en la protección de las fuentes periodísticas a nivel europeo, dado que ofrece menos garantías que las establecidas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La norma aprobada por la UE presenta un mayor grado de detalle y densidad normativa respecto de las propuestas de ley promovidas a nivel nacional, contribuyendo a incrementar la previsibilidad sobre el alcance de la protección a las fuentes y las situaciones donde esta puede restringirse. Cabe destacar que esta norma no se refiere expresamente a secreto profesional y esto se debe a que su contenido no se limita a proteger la relación con las fuentes, sino que su foco es más amplio. El objeto de protección es tanto la identidad de la fuente como las comunicaciones confidenciales que se dan en los medios de comunicación, lo que permite resguardar información privada de la que dispone el medio que va más allá de la relación con las fuentes, que podría incluir conversaciones relativas a elaboración de reportajes o temáticas que se quieren investigar. El ámbito subjetivo del derecho de reserva es más amplio, dado que no lo centra en el periodista, sino que lo plantea como un derecho de los prestadores de servicios de medios de comunicación, su personal editorial o cualquier persona, relacionada con estos, que pudiera disponer de dicha información. Sin embargo, los límites y excepciones al ejercicio del secreto profesional, previstas en el RELMC, presentan mayor amplitud e indeterminación que las propuestas a nivel nacional, ya que estas se supeditan a una ponderación cuando existen razones imperiosas de interés general. Cuando se trata de medidas de vigilancia masiva las excepciones se circunscriben a un catálogo de delitos definido previamente, aunque de amplitud mayor a los delitos previstos en las propuestas de ley nacionales.

## V. Conclusiones

La incorporación del derecho al secreto profesional del periodismo en la Constitución Española ha garantizado a los profesionales de la información su derecho a no revelar la identidad de sus fuentes ante los requerimientos de los poderes públicos. Sin embargo, la decisión del juez instructor, del caso *Cursach*, de identificar el listado de llamadas telefónicas e incautar los dispositivos de dos periodistas puso de manifiesto la vulnerabilidad de la protección de la identidad de las fuentes ante la ausencia de un marco legal que regule el margen de actuación de los poderes públicos y evite que las fuentes periodísticas puedan ser identificadas por medios directos o indirectos, como el acceso a datos telefónicos o a los dispositivos que puedan contener la información.

La sentencia del TC relativa a este caso ha permitido delimitar con mayor precisión el ámbito de protección que despliega el derecho al secreto profesional periodístico. A esto se suma la jurisprudencia del TEDH y la reciente regulación que establece el RELMC sobre la libertad de los medios de comu-

nicación sobre las fuentes periodísticas y las comunicaciones confidenciales. Cabe preguntarse si este nuevo escenario resulta suficiente para abandonar la idea de legislar sobre el secreto profesional periodístico. En mi opinión, resulta oportuno establecer una ley de producción nacional que regule el secreto profesional del periodismo en España, siendo necesario completar y delimitar con mayor precisión lo dispuesto en el RELMC, dado que esta norma establece un catálogo de supuestos de excepción al secreto profesional, excesivamente amplio, generando el riesgo de que se repitan actuaciones judiciales como las ocurridas en el caso *Cursach*. En este sentido, se debería valorar el establecimiento de un catálogo preciso de delitos y situaciones en las que el derecho del periodista a no testificar o entregar sus dispositivos y materiales, o de personas con las que se relaciona profesionalmente, puede ser restringido. Además, sería recomendable que la ley otorgue certeza a los periodistas respecto del derecho de reserva de fuente ante directivos y empleadores. Desde la perspectiva de la prevención y sanción de acciones de espionaje contra periodistas, resulta necesario revisar si los delitos previstos en el Código Penal protegen la labor periodística, ya sea mediante la tipificación de conductas como la instalación de programas informáticos de vigilancia intrusiva, así como valorar el establecimiento de agravantes a las penas de los delitos ya previstos cuando afectan al ejercicio periodístico.

## VI. Referencias

- Barata, J. (2024, 14 de junio). *Will the EMFA improve freedom of expression, media pluralism and media independence in Europe?* <https://www.media-laws.eu/will-the-emfa-improve-freedom-of-expression-media-pluralism-and-media-independence-in-europe>
- Boletín Oficial del Estado. (1978). *Constitución Española*. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (1986). *Proposición de Ley de desarrollo del artículo 20.1, d), de la Constitución en relación con el secreto profesional y la cláusula de conciencia del periodista*. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L3/CONG/BOCG/B/B\\_014-01.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/BOCG/B/B_014-01.PDF)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (1988a). *Proposición de Ley por la que se regulan los derechos a la cláusula de conciencia y secreto profesional en el ejercicio de la libertad de información (orgánica)*. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L3/CONG/BOCG/B/B\\_109-01.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/BOCG/B/B_109-01.PDF)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (1988b). *Reguladora de la cláusula de secreto profesional de los periodistas, reconocida en el artículo 20.1, d) de*

- la Constitución española (orgánica). [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L3/CONG/BOCG/B/B\\_132-01.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/BOCG/B/B_132-01.PDF)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (1989). *Proposición de Ley Orgánica reguladora de la cláusula del secreto profesional de los periodistas, reconocida en el artículo 20.1 d) de la Constitución*. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B\\_010-01.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B_010-01.PDF)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (1990). *Proposición de Ley por la que se desarrolla el artículo 20.1.d) de la Constitución Española, en lo relativo al secreto profesional en el ejercicio del derecho a la información*. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B\\_051-01.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/B/B_051-01.PDF)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (1993). *Proposición de Ley Orgánica reguladora de la cláusula de secreto profesional de los periodistas reconocida en el artículo 20.1.d) de la Constitución española*. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L5/CONG/BOCG/B/B\\_025-01.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/B/B_025-01.PDF)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (1996). *Proposición de Ley Orgánica reguladora de la cláusula de secreto profesional de los periodistas, reconocida en el artículo 20.1.d) de la Constitución española*. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L6/CONG/BOCG/B/B\\_023-01.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/BOCG/B/B_023-01.PDF)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (2004). *Proyecto de Ley Orgánica de protección del secreto profesional del periodismo*. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/BOCG/B/B\\_044-01.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/B/B_044-01.PDF)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. (2022). *Proyecto de Ley Orgánica de protección del secreto profesional del periodismo*. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-135-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-135-1.PDF)
- Bosch Borrero, E. (2010). *Libertades informativas y garantías para su ejercicio: especial referencia al secreto profesional y la cláusula de conciencia*. [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Carreras Serra, LL. (2003). *Derecho español de la información*. Universitat Oberta de Catalunya (UOC).
- Carrillo, M. (1993). *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas (una aproximación al estatuto jurídico de los profesionales de la información)*. Civitas.
- Carrillo, M. (2000). Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores. En J. Carpizo, y M. Carbonell (Coords.), *Derecho a la información y derechos humanos* (pp. 401-434). Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/14332>
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2024). Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el merca-

- do interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1083/oj>
- Fernández-Miranda y Campoamor, A. (1990). *El secreto profesional de los informadores*. Tecnos.
- Fernández-Miranda y Campoamor, A. (1995). El secreto profesional de los periodistas. En J. Ramírez (Coord.), *El derecho a la información: teoría y práctica* (pp. 69-76). Libros Pórtico.
- Gutiérrez Nogueroles, A. (2009). El secreto profesional de los informadores. En A. Torres del Moral (Dir.), *Libertades informativas* (pp. 387-414). Colex.
- Jiménez Gómez, E. (2011). Autorregulación versus regulación. El discurso periodístico sobre la Proposición de Ley de Estatuto del Periodista Profesional (2004-2008). *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 17(1), 141-166. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_ESMP.2001.v17.n1.8](http://dx.doi.org/10.5209/rev_ESMP.2001.v17.n1.8)
- Molinero, C. (1993). Un derecho constitucional evidente: el secreto profesional de los periodistas. Notas a dos sentencias del Tribunal Constitucional. *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, 15, 169-172. <https://raco.cat/index.php/Analisi/article/view/41196>
- Moretón Toquero, A. (2004). El secreto profesional de los periodistas y la empresa de comunicación: ¿un conflicto de lealtades? *Revista Jurídica de Castilla y León* (4), 99-145.
- Moretón Toquero, A. (2012). *El secreto profesional de los periodistas: de deber ético a derecho fundamental*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Moretón Toquero, A. (2014). La protección de las fuentes de información: la integración del modelo español con la jurisprudencia del TEDH. *Estudios de Deusto*, 62(2), 121-44. [https://doi.org/10.18543/ed-62\(2\)-2014pp121-144](https://doi.org/10.18543/ed-62(2)-2014pp121-144)
- Navas-Sánchez, M. (2019). “Libertad de prensa y derecho de los periodistas a mantener la confidencialidad de sus fuentes de información”. *El profesional de la información*, 28(4), e280421. <https://doi.org/10.3145/epi.2019.jul.21>
- Ortega Gutiérrez, D. (2003). *Manual de derecho de la información*. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Otero González, M. P. (2004). *Justicia y secreto profesional*. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Tribunal Constitucional. Sentencia 6/1981, del 16 de marzo, BOE núm. 89 de 14 de abril de 1981). <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-8592.pdf>
- Tribunal Constitucional. Sentencia 11/1981, del 8 de abril, BOE núm. 99 de 25 de abril de 1981. <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1981-9433.pdf>

- Tribunal Constitucional. Sentencia 172/1990, del 12 de noviembre. BOE núm. 287, de 30 de noviembre de 1990. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1990-29095.pdf>
- Tribunal Constitucional. Sentencia 123/1993, del 19 de abril, BOE núm. 124 de 25 de mayo de 1993. <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1993-13408.pdf>
- Tribunal Constitucional. Sentencia 6/1996, del 16 de enero. BOE núm. 43 de 19 de febrero de 1996. <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1996-3625.pdf>
- Tribunal Constitucional. Sentencia 21/2000, del 31 de enero, BOE núm. 54 de 03 de marzo de 2000. <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2000-4202.pdf>
- Tribunal Constitucional. Sentencia 24/2019, del 25 de febrero, BOE núm. 73 de 26 de marzo de 2019. <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2019-4439.pdf>
- Tribunal Constitucional. Sentencia 30/2022, del 7 de marzo, BOE núm. 84 de 08 de abril de 2022. <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2022-5800.pdf>
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencia del 27 de marzo de 1996, asunto *Goodwin contra Reino Unido*.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencia del 5 de octubre de 2017, asunto *Becker contra Noruega*.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencia del 13 de septiembre de 2018, asunto *Big Brother Watch y otros contra Reino Unido*.

## Cómo citar

### Sistema IJ

García-García, Javier, “El derecho al secreto profesional del periodismo en España”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, vol. 10, núm. 19, enero-junio de 2025, pp. 99-114. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19305>

### APA

García-García, J. (2025). El derecho al secreto profesional del periodismo en España. *Estudios en Derecho a la Información*, 10(18), 99-115. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19305>

# Análisis de las deficiencias en la regulación del delito de cohecho respecto del nepotismo administrativo según el Sistema Nacional Anticorrupción

*Analysis of the deficiencies in the regulation of the crime of bribery regarding administrative nepotism according to the National Anti-corruption System*

Katia Celeste Alva Méndez

 <https://orcid.org/0009-0004-2350-9341>

Universidad Nacional Autónoma de México. México  
Correo electrónico: 314191896@pcpuma.acatlan.unam.mx

Recibido: 22 de abril de 2024  
Aceptado: 5 de agosto de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19075>

**Resumen:** La falta de una regulación adecuada en delitos por hechos de corrupción genera ineficacias e ineficiencias en el buen funcionamiento de la administración pública en México, dando cabida a conductas equivocadas de los servidores públicos que engrandecen sus objetivos personales y no los del Estado. Por ejemplo, en el delito de cohecho, se podría derivar el nepotismo, mismo que estrictamente no tiene una presencia típica y punible en el derecho, siendo una laguna en la norma que debe subsanarse.

El objetivo de esta investigación es analizar la regulación en el delito de cohecho, tanto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) como en el Código Penal Federal (CPF), en comparación con la propuesta de iniciativa de reforma a este último, presentada por Fernández Fuentes ante la Cámara de Diputados en 2016. Se abordará también la supuesta tipificación del nepotismo en nuestro contexto legal para salvaguardar la integridad de la administración, mermar la violación de derechos humanos a la participación e igualdad y erradicar la anteposición de preferencias personales o familiares. Estas acciones únicamente generan que las lealtades de los funcionarios vayan en sentidos opuestos, afectando la objetividad y neutralidad de los funcionarios para la toma de decisiones, aboliendo la democracia.

La conjunción de ambas figuras presenta una verdadera problemática, tomando en cuenta que no fue hasta 2015 que la corrupción fuese regulada bajo parámetros jurídicos. Contrariamente, el nepotismo que no ha sido reglamentada propiamente como un delito o falta administrativa; y permite se sigan llevando a cabo actividades que continúan violentando al Estado.

Palabras clave: corrupción; nepotismo; administración pública; derecho penal; delito; cohecho.

**Abstract:** The lack of adequate regulation in crimes of corruption generates inefficiencies and inefficiencies in the proper functioning of the public administration in Mexico, giving rise to misconduct of public servants who enhance their personal objectives and not those of the state. For example, in the crime of bribery, one could derive nepotism, which strictly does not have a typical and punishable presence in the law, being a gap in the norm that must be filled.

The objective is to analyze the regulation of the crime of bribery, both in the general law of administrative responsibilities and in the federal criminal code, compared to the proposal of the initiative to reform the latter, presented by Fernandez Fuentes to the chamber of deputies in 2016. It will also address the alleged classification of nepotism in our legal context to safeguard the integrity of the administration, diminish the violation of human rights to participation and equality, and eradicate the precedence of personal or family preferences. These actions only cause the loyalties of officials to go in opposite directions, affecting the objectivity and neutrality of officials in decision-making, abolishing democracy.

The conjunction of both figures presents a real problem, considering that it was not until 2015 that corruption was regulated under legal parameters. On the other hand, nepotism that has not been properly regulated as a crime or administrative offence and it allows activities that continue to violate the state to be carried out.

Keywords: corruption; nepotism; public administration; criminal law; crime; bribery.

**Sumario:** I. *Introducción*. II. *Sistema Nacional Anticorrupción*. III. *Delito de cohecho*. IV. *El nepotismo administrativo*. V. *Iniciativa de reforma (2016) al Código Penal Federal en cuanto a la tipificación de cohecho y el nepotismo independientemente*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

## I. Introducción

En un breve comentario de Coley (2019) hace referencia que debido al crecimiento de la población se hizo incontrolable la vigilancia directa de los ciudadanos sobre los administradores del Estado, entonces surgió la necesidad de implementar organismos de vigilancia para el control y monitoreo para un buen funcionamiento, sin embargo, resultaron corruptibles (como las vías: procuraduría, personería, fiscalía, contraloría, defensoría, comisaría, etcétera), que irónicamente solo sirvieron para hacer crecer hiperbólicamente el poder de la oficina, la burocracia, esa desgraciada necesidad de que hablara Weber, y con ella, su enfermedad connatural, la corrupción.

La palabra corrupción, etimológicamente viene del latín *corruptio*, que refiere a la acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, al

igual que la acción de dañar, sobornar o pervertir a alguien, de acuerdo con el blog de Etimologías de Chile (2023).

A lo largo de la historia, el pueblo mexicano ha luchado contra las malas prácticas, por parte de los funcionarios públicos que toman el poder bajo el supuesto de ser nuestros representantes y buscar el beneficio y correcto funcionamiento del Estado, siendo realmente todo lo contrario, ya que, estos movimientos históricos han sido consecuencia, y en respuesta, como una forma de revelación en contra de la mala administración para detener el perjuicio del Estado y el beneficio personal de los servidores públicos, lo que representa el parteaguas de nuestra legislación como fuente material de derecho.

En 2015, el término corrupción obtuvo su legislación propiamente como delito, así como su diversificación en los tipos de conducta con las que se puede realizar dicho tipo penal, sin embargo, a casi ocho años desde que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, la conducta delictiva sigue presente causando brechas legales en nuestro sistema judicial. En ese mismo año, el Senado de la República, a través de un artículo en la revista digital “Mirada Legislativa”, catalogó a la corrupción como un fenómeno del Estado y la función pública, así como del que los particulares también forman parte. De esta manera, se puede definir a la corrupción como todo abuso de autoridad del poder público con el objeto de obtener gratificaciones de índole privado o beneficios políticos.

Existen actividades, funciones y conductas, por parte de los servidores de la administración pública, que dejan mucho que desear; las conductas de mayor relevancia para el presente trabajo están previstas en los tipos penales del título décimo “Delitos por hechos de corrupción” del Código Penal Federal y título tercero “De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves”, capítulo II, De las faltas administrativas graves de los servidores públicos de la LGRA, dos de las 7 leyes que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, y aún más específico, el delito de cohecho previsto en los artículos 52 de la LGRA y 222 del CPF.

Ahora bien, el nepotismo, como trato favorable hacia familiares o amigos otorgando cargos y empleos públicos por la mera cercanía del parentesco o afinidad sin mérito alguno, es un problema que nuestro país enfrenta, ya que viola derechos humanos y afecta el buen y correcto funcionamiento de la administración pública. Es un fenómeno social sin presencia material, aunque en la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) en su artículo 4o., fracción IV, se defina propiamente al nepotismo y en posteriores menciones cuáles acciones de este no ha evitado su comisión, pues no hay un precedente de pena alguna. De modo que, es necesario un plan en contra de estas conductas corruptas.

La conjunción de ambas figuras presenta una verdadera problemática, teniendo en cuenta que la corrupción fue regulada bajo parámetros jurídicos hace no más de una década, caso contrario al nepotismo en 2019, en la legislación anteriormente mencionada, sin ser considerado aún como delito o falta. Sin embargo, se siguen llevando a cabo actividades que, aunque la LFAR se robustece con la LGRA, según lo dispuesto en su artículo 21, no se han especificado las medidas adecuadas en contra del nepotismo (*nullum crimen nulla poena sine lege*).

La administración pública es vasta y compleja, y en conformidad con el Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el cual se establece el Plan Integral de Combate al Nepotismo, en sesión ordinaria del 4 de diciembre del 2019, establece que no hay un estudio exhaustivo que dimensione con precisión la magnitud del problema del nepotismo, así como su expansión en las diversas áreas administrativas.

Por ejemplo, en el Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el poder familiar de la federación, en una encuesta, se demostró que, de 112 jueces y magistrados, habrían utilizado sus facultades para conseguir empleo a su esposa o pareja, 180 a sus hijos, 136 a sus hermanos y 27 a sus padres. Además, el estudio revela que hay otros 7,148 servidores públicos del Poder Judicial, que comparten espacio laboral con sus parientes.

Si bien es alto el número de participación en otorgamientos no meritorios en servidores públicos del Poder Judicial, en los municipios y alcaldías, que en algunos casos son de poca población, puede que sea aún más descarado tener una administración pública llena de parientes entre sí, sin contar con la menor preparación para tener potestades facultativas que les permitan guiar a un país. Sin mencionar que va implícito el hecho de obtener un beneficio monetario con estos nombramientos. Por tal motivo, se ha de centrar el análisis en una minoría, en este caso, el Plan Integral del Poder Judicial de la Federación, y algunas postulaciones a cargos públicos en las próximas elecciones en México, este 2024, y sus líneas de parentesco, a fin de demostrar primeramente que el nepotismo sigue vigente.

Por ello, el presente trabajo plantea la posibilidad de tipificar propiamente al nepotismo, o bien, encuadrarlo en el tipo penal del cohecho, que, en esencia, abarca más entes para poder sancionar conforme a la ley, otorgándole una fracción dentro del mismo.

Es importante, necesario y muy relevante, subsanar todos los déficits que la ley tiene en sí misma. La sociedad observa, pero los juristas deben actuar, plantear un plan, una auténtica política para resolver el problema de raíz. El nepotismo puede perjudicar la economía general de un país, el desarrollo cultural, urbano, ambiental, así como afectar sectores de salud, turismo, entre

otros, y podría llevar a la ruina a todo un país; estudios muestran que el nepotismo ha provocado sesgos en la toma de decisiones, trato injusto y pérdidas en el desempeño tomando en consideración que los ocupantes no tienen propiamente la preparación para los cargos en específico que se les han conferido. Estas consecuencias debilitan a una organización, y eventualmente, impacta el desarrollo económico en su conjunto.

El núcleo del nepotismo, como delito o falta administrativa grave es, en primer lugar, la concesión de un cargo público a un afín, ya que se comete un atropello al derecho de igualdad y oportunidad, ignorando a un sin número de candidatos aptos para ocupar el cargo, para continuar pasando el cargo entre un entorno en específico, similar a una monarquía. En segundo lugar, está el tema del mérito, ya que, como toda administración empresarial, únicamente se debería contratar al más calificado, dado que, este mostrará buenos resultados para la compañía, no para sí u otros, previniendo posibles conflictos de interés por relaciones familiares.

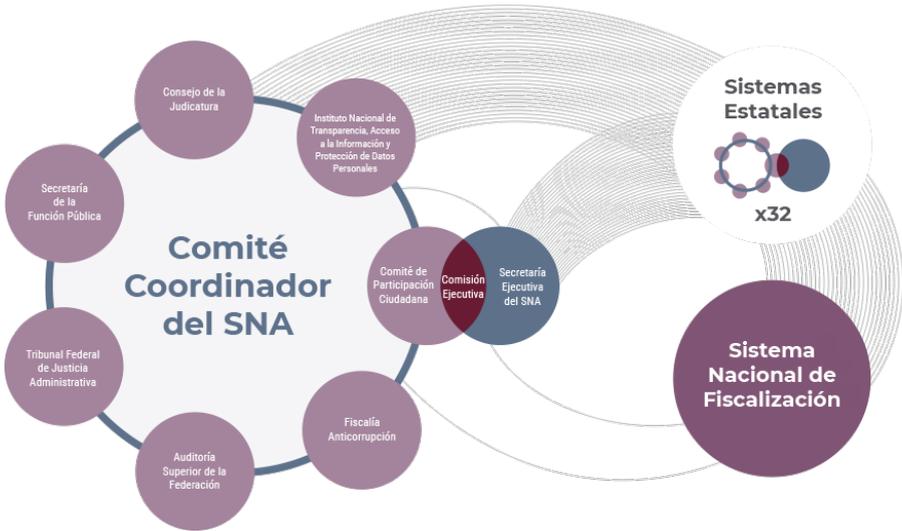
## II. Sistema Nacional Anticorrupción

La palabra “corrupción”, etimológicamente, viene del latín *corruptio*, que refiere a la acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, así como la acción de dañar, sobornar o pervertir a alguien, según el blog de Etimologías de Chile (2023).

El 27 de mayo de 2015, surge la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, y en virtud de esta, nace el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia coordinadora entre todas las autoridades federales y estatales involucradas en el propio sistema, entrando en vigor el 19 de julio de 2017.

El Sistema Nacional Anticorrupción es el espacio de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Imagen 1. Sistema Nacional de Fiscalización



Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción. (2021)

Los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción son los siguientes:

- Prevenir. Para prevenir la corrupción se diseñan políticas públicas, cuidando su implementación y midiendo su éxito.

Imagen 2. Prevenir



FUENTE. Sistema Nacional Anticorrupción. (2021)

- Fiscalizar. Vigilar y controlar los recursos públicos: de dónde vienen, a dónde van y en qué se usan, para evitar desvíos

Imagen 3. Fiscalizar



FUENTE: Sistema Nacional Anticorrupción. (2021)

- Detectar. Identificar focos rojos para diseñar políticas públicas relevantes e investigar delitos relacionados con hechos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares.

Imagen 4. Detectar



FUENTE: Sistema Nacional Anticorrupción. (2021)

- Garantizar un derecho humano

Para lograr los objetivos anteriormente mencionados, el Sistema Nacional Anticorrupción, se valdrá de siete leyes para llevar a cabo su coordinación, estas se mencionan a continuación. (Sistema Nacional Anticorrupción, 2021)

Imagen 5. Garantizar un derecho humano



FUENTE: Sistema Nacional Anticorrupción. (2021)

Así mismo, con fecha del 18 de julio de 2016, se publican en el Diario Oficial de la Federación las siete leyes que complementan al Sistema Nacional Anticorrupción, cinco de estas leyes son en materia administrativa y dos en materia penal. Las normas complementarias son las siguientes:

- 1) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- 2) Ley General de Responsabilidades Administrativas
- 3) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- 4) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 5) Ley de la fiscalía general de la República
- 6) Ley de Fiscalización y Rendición de la Cuenta Pública Federal
- 7) Código Penal Federal (reformas a los títulos X y XI, relativo a los delitos cometidos por hechos de corrupción y delitos cometidos contra la administración de justicia). (Padilla Sanabria, 2018)

Mediante estas normas secundarias complementarias, el Sistema Nacional Anticorrupción puede valerse para prevenir, detectar y sancionar faltas cometidas por los servidores públicos, así como por particulares.

Para las limitaciones de la presente investigación, únicamente se utilizarán la LGRA y el CPF, así como la legislación local, según sea oportuno, para fines del escrito.

### III. Delito de cohecho

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (s. a.), se define el cohecho como un delito contra la administración pública, que constituye un acto bilateral que afecta la rectitud y el buen proceder propios del funcionario o servidor público en el cumplimiento de sus funciones. Esto se lleva a cabo corrompiendo mediante dinero, dádivas o promesas, con el objetivo de que el cohechador obtenga un beneficio justo o injusto a través de la acción u omisión de dicho funcionario.

#### 1. El cohecho conforme a Ley General de Responsabilidades Administrativas (federal y local)

En conformidad con el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) establece:

Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; [...] empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte.

También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.

En la Ley General de responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, establece lo siguiente:

Artículo 53. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, [...] empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte.

Es notoria la diferencia entre ambas leyes, la cual se traduciría en un cumplimiento más amplio del actuar de los servidores públicos; en la ley federal se contempla la omisión por demora en el pago de su remuneración y la no devolución de esta en el tiempo señalado anteriormente. Por el contrario, en la ley estatal, de ser aplicable en un supuesto, podría favorecer la impunidad.

Del mismo modo, es una afectación directa al problema central del presente trabajo. Al suponer que un pariente está a cargo de la gestión de pagos de salario, si este realiza un pago excesivo a un sujeto (familiar o amigo suyo) y ese último no reporta la demasía confiada en la afinidad que tiene con el encargado, se está cometiendo una violación a los ingresos del Estado. Es un delito, propiamente estructurado sin tipificación en la ley.

La comparación de ambas leyes es importante, puesto que, debido a la “cláusula de interpretación conforme”<sup>1</sup> se puede optar por implementar la ley estatal en favor de un imputado, dejando la brecha para continuar con las acciones u omisiones contrarias a derecho.

- De las sanciones

A continuación, se han de manejar las sanciones desde una comparativa, en cuanto a similitud y , entre ambas leyes que se mencionaron en el rubro anterior.

- Similitud

En ambos casos se establece que las sanciones administrativas, impuestas por el tribunal a los servidores públicos, derivadas de procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- En caso de determinarse la inhabilitación, esta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la UMA, y de diez a veinte años si dicho monto excede de ese límite. Cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.
- Sanción económica. En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público genere beneficios económicos, ya sea para él mismo o para cualquiera de las personas a las que se refiere el

---

<sup>1</sup> La interpretación conforme es una figura jurídica hermenéutica que permite la materialización efectiva y expansiva de los derechos fundamentales. Además, facilita la armonización entre las normas de derechos humanos con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad, atendiendo siempre al principio *propersona* (Camarena y Navarro. 2014, p. 69).

cohecho, se le impondrá una sanción económica que podrá alcanzar hasta dos veces los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica impuesta podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Esto, sin perjuicio de la imposición de otras sanciones.

- A juicio del Tribunal de Justicia Administrativa, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones mencionadas, siempre y cuando sean compatibles entre sí y de acuerdo con la gravedad de la falta administrativa.
- En caso de que se determine la inhabilitación, esta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la UMA, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.
- En cuanto a la sanción económica, en el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público genere beneficios económicos, ya sea para él mismo o para cualquiera de las personas a las que se refiere el cohecho, se le impondrá una sanción económica que podrá alcanzar hasta dos veces los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica impuesta podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Esto, sin perjuicio de la imposición de otras sanciones.
- A juicio del Tribunal de Justicia Administrativa, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre sí y de acuerdo con la gravedad de la falta administrativa.
- Para la imposición de las sanciones que se han mencionado se ha de considerar: Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; el monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.

- Diferencia
- Federal

- La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales. A diferencia de la legislación local, en este apartado se establece la temporalidad de la suspensión.
- El pago de una indemnización se aplicará cuando la falta administrativa grave a que se refiere el artículo anterior haya provocado daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, estatal o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En tales casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados, y las personas que en su caso también hayan obtenido un beneficio indebido serán solidariamente responsables. En este apartado se cubre más ampliamente la jurisdicción en la aplicación de la norma, pero en ambas legislaciones son similares.

- Local

- Suspensión del empleo, cargo o comisión (sin embargo, es más abastecido y específico en la ley local, ya que, establece que el servidor estará sin goce de sueldo por un periodo no menor de treinta ni mayor a noventa días naturales).
- Para la imposición de las sanciones mencionadas, se debe considerar el empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público al incurrir en la falta. Se puede considerar que, al momento de la investigación, ya se toma en cuenta el empleo, el cargo y la antigüedad, pero en la ley local se menciona explícitamente, lo cual la hace más sólida.<sup>2</sup>

Tanto en el ámbito federal como local, la mayoría de los puntos a sancionar son similares, y las diferencias, a pesar de parecer un tema menor, son déficits que deben subsanarse debido a la fina línea que puede romperse en la comisión u omisión del delito en cuestión, así como la falta, a mi parecer, del nepotismo.

## 2. El cohecho en el Código Penal Federal

Mientras, en el Código Penal Federal se establecen los siguientes preceptos.

---

<sup>2</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas federal, título cuarto, Sanciones; capítulo II, Sanciones para los servidores públicos por faltas graves (artículos 78-80 bis) y Ley General de Responsabilidades Administrativas estatal, título cuarto, De las sanciones; capítulo segundo, De las sanciones para los servidores públicos por faltas administrativas graves (artículos 82-84).

Artículo 222. Cometén el delito de cohecho:

I. El servidor público que, por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.

II. El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212<sup>3</sup> de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y

III. El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite:

a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo;

b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales.

Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo [...]

Por otro lado, en el Código Penal del Estado de México, se tipifica lo siguiente.

Artículo 346. Comete el delito de cohecho, el particular que ofrezca, prometa o entregue dinero o cualquier dádiva, a algún servidor público, para que realice u omita un acto, o actos lícitos o ilícitos relacionados con sus funciones [...]

Artículo 347. Incurré en el delito de cohecho, el servidor público que solicite u obtenga para sí o para otro u otros, de los particulares o de otros servidores públicos, por sí o por interpósita persona, dádivas de cualquier tipo, en numerario o en especie para permitir, realizar u omitir un acto o actos lícitos o ilícitos, relacionados con sus funciones [...]

---

<sup>3</sup> Artículo 212. Para los efectos de este título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales [...]

Artículo 348. También incurre en cohecho, el servidor público que, con el propósito de obtener dádivas de cualquier tipo, realice dolosamente alguna de las conductas siguientes:

I. Impedir u obstaculizar a cualquier persona por actos u omisiones indebidos en la presentación de peticiones, escritos o promociones.

II. Retardar o negar a cualquier persona el curso, despacho o resolución de los asuntos, de las prestaciones o de los servicios que tenga el deber de atender [...]

Artículo 350. Además, incurre en cohecho:

El legislador estatal o integrantes del ayuntamiento, que, en el ámbito de sus competencias, y en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite:

a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo.

b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o jurídicas colectivas [...]

Mientras que en el Código Penal para el Estado de México desglosa en cuatro artículos, de manera más específica, las personas que intervienen en la comisión del delito de cohecho en triple sentido, es decir, de servidor público a servidor público, de servidor público a particulares y de particulares hacia servidores públicos, así como la conducta de acción u omisión en función de su cargo o empleo, el CPF se limita a dar solo una vía en la comisión del delito, que es de servidor público a terceros y deja suelta la idea de “El que dé”, lo que se interpreta como cualquier persona y limita un poco más la descripción de la conducta.

Sin embargo, en temas de parentesco, ambos códigos dejan fuera el establecimiento de los lazos entre familiares y amigos, lo que deja a la interpretación en cada caso, ya que podría referirse a “El que dé, terceros, otro u otros”. Algo en común es que también contemplan a los servidores públicos extranjeros.

- De las sanciones

En cuanto a las sanciones, de la misma manera que se han desarrollado las sanciones para las leyes generales del numeral anterior, se desglosarán a continuación las sanciones que se establecen en los códigos penales, federal y local.

- Similitud

En ambos casos se establece que, al que comete el delito de cohecho, se le impondrán las siguientes sanciones:

- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa “no” exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la UMA, en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa, así como la destitución e inhabilitación que corresponda.
- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la UMA en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa. Sin embargo, en el ámbito local se reitera la destitución e inhabilitación que corresponde.

- Federal

En el caso federal, se establece plena y llanamente lo citado en los apartados anteriores sin mayor ampliación o especificación.

- Local

En la legislación local, es más específica en relación con la conducta y las sanciones que se impondrán respectivamente:

- Al particular que ofrece al servidor público: De seis meses a tres años de prisión, y de treinta a trescientos días multa, cuando el beneficio obtenido o la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de noventa veces el valor diario de la UMA vigente, o no sean cuantificables. De tres a ocho años de prisión y de quinientos a mil días multa, cuando el beneficio obtenido o la cantidad o el valor de la dádiva o promesa exceda de noventa veces el valor diario de la UMA vigente.
- El servidor público que solicita para sí o para otros: De uno a tres años de prisión, y de treinta a trescientos días multa, destitución e inhabilitación correspondiente para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, cuando el beneficio obtenido o la cantidad o el valor de la dádiva no exceda el equivalente de noventa veces el valor diario de la UMA vigente, o no sean cuantificables. De cuatro a diez años de prisión, de quinientos a mil días multa, destitución e inhabilitación correspon-

diente para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, cuando el beneficio obtenido o la cantidad o el valor de la dádiva exceda de noventa veces el valor diario de la UMA vigente.

- El servidor público que dolosamente obstaculice retarde, etcétera: A quien cometa este delito, se le impondrá una pena de prisión de uno a tres años, o de treinta a trescientos días multa, o ambas sanciones, así como destitución e inhabilitación correspondiente para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos.
- Cuando el delito de cohecho sea cometido por algún elemento de los cuerpos policíacos o servidor de seguridad pública o servidor de la administración o procuración de justicia, se aumentarán las penas hasta en una mitad.<sup>4</sup>

### 3. Derecho comparado de las leyes generales de responsabilidades administrativas

A continuación, se muestran otros análisis en los puntos más relevantes dentro del tema que ocupa al presente en cuanto a favorecer a familiares, amigos o afines de manera ilícita e indebida promoviendo la corrupción.

- Aguascalientes, Puebla, Colima y Campeche: su legislación tiene por objeto regular y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan las disposiciones administrativas donde se otorguen beneficios a familiares con grados de parentesco, como son el cónyuge, parientes consanguíneos y por afinidad de hasta el cuarto grado o parientes civiles.
- Chihuahua: prohíbe a los servidores públicos participar en asuntos en los que tengan interés personal, familiar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier servidor público.
- Estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas: delimitan en su legislación las obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos, sanciones para éstos en las conductas de cohecho, peculado, tráfico de influencias y utilización indebida de información, pudiendo beneficiarse a sí mismos o privilegiar a algún familiar (no se mencionan específicamente los parentescos), se interpreta como «si obtienen un beneficio para terceras personas».

---

<sup>4</sup> Código Penal Federal (artículo 222) y Código Penal del Estado de México (artículos 346-350).

- En la Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos y Veracruz: no permiten a los servidores públicos utilizar su cargo para la obtención de un beneficio para sí mismos o para favorecer a terceros, aunque no se especifican grados de parentesco, quedan incluidos los familiares.
- Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo: en la cuestión consanguínea, señalan restricciones hasta el cuarto grado, contemplando también en su legislación al concubino y concubina, prohibiendo estas conductas al servidor público para no poder realizarlas hasta dentro de un año después de haberse retirado del empleo, cargo o comisión (NL: por afinidad o civiles hasta el segundo grado).
- Oaxaca: señala que es obligación del servidor público abstenerse de nombrar, contratar o promover a su cónyuge, parientes consanguíneos, afines o civiles hasta el cuarto grado, y que, además, por razón de su adscripción, dependen jerárquicamente del área administrativa de la que sea titular.
- Yucatán: para esta entidad se considera una falta administrativa grave el obtener para sí, para su cónyuge, parientes consanguíneos o parientes civiles provechos indebidos, valiéndose de la calidad de servidor público, toda vez que se transgrede la honradez catalogada en el artículo 7o. como uno de los principios rectores del servicio público y que dicho funcionario debe acatar como una obligación. (Dirección de Servicios de Documentación, 2018).<sup>5</sup>

Todas las legislaciones anteriormente mencionadas comparten en su mayoría los mismos aspectos a considerar en el tema en cuestión (el nepotismo), ya que en todas y cada una de ellas se aborda el tema del parentesco en los delitos de cohecho, peculado, abuso de autoridad, tráfico de influencias y utilización indebida de la información. Sin embargo, la falla está en la especificación de la conducta y los grados de parentesco.

#### IV. El nepotismo administrativo

La palabra “nepotismo” proviene del vocablo en latín “nepotes”, que se traduce como “sobrinos” o “nietos”. Se popularizó durante finales de la Edad Media europea y comienzos del Renacimiento, ya que existía la tendencia a asignar

---

<sup>5</sup> Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y demás Leyes de Responsabilidades Administrativas de los Estados.

los altos cargos eclesiásticos de la iglesia católica a los parientes o descendientes de las familias nobles, pues estas eran influyentes en la curia romana cardenalicia o en las decisiones del Papa mismo (Enciclopedia Concepto, 2023).

Durante la Edad Media, así como en los inicios del Renacimiento, la práctica del nepotismo fue denunciada y combatida por parte de los grupos cristianos, en especial los que estaban a favor del protestantismo, que atacaban el papado católico como una institución corrupta. Gracias a ellos, desde el siglo XVII se considera una práctica prohibida y vigilada en la política y la administración pública.

De acuerdo con Enciclopedia-Concepto (2023), el nepotismo incluso viola la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya que no permite la necesaria igualdad de oportunidades de acceso al trabajo público, dado que es financiado con el dinero de todos. Es un vicio punible por ley en algunos países democráticos, en especial en la Administración Pública, dado que existen códigos específicos que regulan el acceso al trabajo con el Estado, caso contrario a nuestro país, pues, como se ha mencionado constantemente en el presente, el nepotismo carece de presencia regulatoria, toda vez que su exclusiva participación en nuestras leyes es en la LFAR en su artículo 4o., fracción IV, en el cual queda asentada la definición del fenómeno, y ya; no se vuelve a mencionar literalmente en toda la ley o en otra.

Sin embargo, es rescatable el siguiente numeral de la ley en cuestión para proseguir con el análisis que compete a este artículo de investigación. En el artículo 21, a grandes rasgos establece que tanto el Ejecutivo Federal y demás servidores públicos deben conducirse bajo eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez para mejorar la prestación del servicio público y para ello desempeñaran sus actividades con estricto apego a la LGRA. Posteriormente, en la fracción V de ese mismo artículo, se establece que se tiene prohibido utilizar las atribuciones por razón de su empleo, cargo o comisión, para que de manera directa o indirecta designen, nombren o intervengan para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el servicio público a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato.

Con lo anteriormente establecido y continuar con los casos en concreto en el ámbito jurídico, se tomarán en cuenta los siguientes conceptos según la Real Academia Española (2023):

Cónyuge: consorte; marido y mujer respecto del otro.

Filiación: es la relación jurídica que existe entre ascendientes y descendientes, como en el caso de los padres e hijos, abuelos y nietos, bisabuelos y bisnietos. En un sentido estricto, se refiere a la relación padre-hijo, la cual

conlleva una serie de derechos y obligaciones exigibles entre padres e hijos. Esta relación filial origina el parentesco, la patria potestad y establece una comunidad familiar dentro de la sociedad.

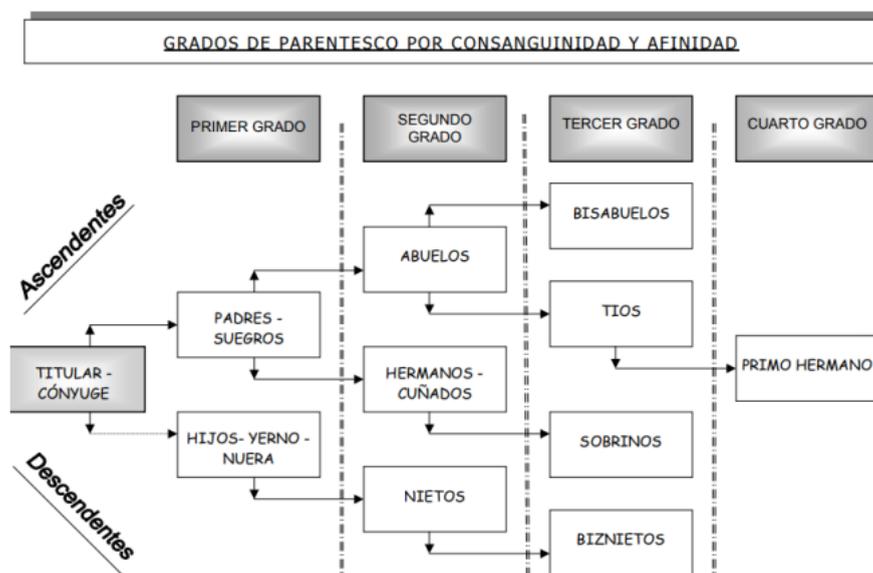
Parentesco: es el vínculo entre personas que descienden unas de otras o comparten un progenitor común.

Parentesco por consanguinidad: se refiere al vínculo de parentesco proveniente de un ascendiente común.

Parentesco por afinidad: es la relación jurídica surgida del matrimonio entre un cónyuge y los parientes consanguíneos del otro. Este tipo de parentesco se establece únicamente entre uno de los cónyuges y los parientes consanguíneos del otro. Los parientes consanguíneos de cada uno de los cónyuges con respecto a los otros no son considerados parientes por afinidad.

Se deben considerar también los grados de parentesco que se muestran a continuación:

Imagen 6. Grados de parentesco por consanguinidad y afinidad



Fuente: (Carito, 2018)

Una diputada del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Jessica Alejo Rayo (2022), propuso incluir el término “nepotismo”, definiéndolo como la persona servidora pública que, valiéndose de las atribuciones o

facultades de su empleo o cargo, nombre o contrate a personas con las que tiene parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado o vínculo de matrimonio o concubinatio.

Considerando el Poder Judicial de la Federación en una encuesta se demostró que, de 112 jueces y magistrados, 180 habrían utilizado sus facultades para conseguir empleo para su esposa o pareja, 136 para sus hermanos y 27 para sus padres. Además, el estudio revela que hay otros 7,148 servidores públicos del Poder Judicial que comparten espacio laboral con sus parientes.

Ahora bien, el pasado 2 de junio del 2024, al momento de la fecha de redacción del presente trabajo, se llevarán a cabo elecciones a titular del ejecutivo federal, ocho gubernaturas, una jefatura de gobierno de la Ciudad de México, así como elecciones locales, diputados y senadores; más que nepotismo administrativo, es nepotismo electoral, sin embargo, habrá una transición en algunos casos que pasará de candidato a titular de un cargo, un servidor público; y este año se hace presente el fenómeno en los siguientes candidatos de acuerdo con México\_alminuto, la oposición está postulando como diputado a Christian Castro Bello, sobrino del presidente del PRI, Alito Moreno; Fernando Yunes Márquez se postuló como diputado local, su hermano Miguel Ángel Yunes Márquez se postuló como senador, siendo suplente de este último su papá, el ex gobernador de Veracruz Yunes Linares; Manlio Fabio va como candidato al senado y su hija Sylvana Beltrones va como candidata a diputada; la 4T postuló al senado Rita Rodríguez hermana de la actual secretaria de seguridad Rosa Isela Rodríguez, Ruth González como senadora, esposa del actual gobernador de Potosí Ricardo Gallardo; en el municipio de Huixquilucan se vuelve a reelegir la presidenta Romina Vargas, esposa del anterior presidente que ocupó el cargo en dos ocasiones; Enrique Vargas, quien también ya se postuló a senador, solo por mencionar algunos.

En atención a lo anteriormente señalado, se hace presente de una manera un tanto descarada la problemática central que se plantea, sin embargo, a pesar de notarse el nepotismo pasa más de un nepotismo penal y administrativo sancionador a nepotismo administrativo, debido a que la ocupación al cargo es por voto popular y no por nombramiento de un servidor público, pero no deja de ser una táctica premeditada por parte de los partidos políticos para que el pueblo elija entre el rojo y el más rojo metafóricamente hablando.

Al mismo tiempo que en el artículo 220 del CPF establece lo siguiente.

Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o

efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte [...]

Aunque en primera instancia este artículo tiene más cobertura en cuanto a los grados de parentesco y beneficios que puede otorgar el servidor público a terceros existe una comparativa importante de mención, el ejercicio abusivo de funciones es más una muestra de poder y engrandecimiento facultativo en otorgamiento de licencias y concesiones entre otros encaminados a un enriquecimiento ilícito en contraposición del nepotismo, que busca el otorgamiento de un cargo público a un allegado sin ser merecedor del mismo.

Kánter (2015) hace referencia en un artículo periodístico a los factores de carácter jurídico que favorecen las prácticas de corrupción, entre los cuales destacan:

- La falta de una regulación específica en la materia
- El incumplimiento de las leyes existentes
- Leyes poco claras que permiten interpretaciones y discrecionalidad del funcionario público o del juzgador que las aplica en el proceso judicial
- Falta de oportunidad de la sanción penal
- Legislación penal incompleta y obsoleta

Es menester complementar y economizar el lenguaje normativo. La fisura legislativa no debe seguir incrementando por el déficit de no nombrar específicamente las figuras y fenómenos que se consideran o por interpretaciones sin coherencia en un enunciado que puede corromper el objetivo que se tiene desde un principio para los artículos de nuestras leyes. Dado que únicamente cinco estados de los treinta y dos que conforman nuestra república democrática cubren y sancionan las prácticas que vinculan al servidor público con sus familiares y otorgamientos que comprometen la integridad del Estado.

En conformidad con el Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el cual se establece el Plan Integral de Combate al nepotismo, en sesión ordinaria del 4 de diciembre del 2019, que en resumidas cuentas, el nepotismo sí es una conducta corrupta, deshonesta y violatoria de derechos humanos, sin embargo reconoce que no hay un estudio exhaustivo que dimensione con precisión la magnitud del problema así como su expansión en las diversas áreas administrativas, y es precisamente esa razón por la que es ne-

cesario llamar propiamente la conducta entre servidor público y familiar, para que nepotismo se haga presente en el entorno jurídico y se pueda dimensionar el impacto y afectaciones en nuestra sociedad.

Lo que resulta verdaderamente inquietante, es que, en el plan integral concluye que para fortalecer la carrera judicial se debe reforzar el derecho de acceder en igualdad al servicio del Poder Judicial a través de un enfoque meritocrático, ya que, de no hacerlo supuestamente incurre en una responsabilidad administrativa. Es decir, no se consta de ello, pero mejor evitarla, en otras palabras, hay queja, pero no hay acción punitiva, entonces seguir adelante como hasta ahora.

## V. Iniciativa de reforma (2016) al Código Penal Federal en cuanto a la tipificación de cohecho y el nepotismo independientemente

El senador Fernández Fuentes (2016), en su calidad de Senador de la República en ese año, argumentó la necesidad de reformar el Código Penal Federal para abordar la creciente mezcla entre los poderes políticos y económicos, que se manifiesta en conflictos de interés y en la estrecha relación entre la política y el dinero. Esta situación, según él, ha dado lugar a la emergencia de un “infra-Estado” oculto y paralelo, dedicado a la apropiación indebida de los recursos públicos, contraviniendo los principios de un Estado democrático de derecho.

La iniciativa de reforma se presentó con el propósito de reforzar el apego estricto a la legalidad y sancionar las redes de complicidad que operan dentro de la administración pública. Fue sometida a consideración de la Honorable Cámara de Senadores.

### INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE SE DEROGA EL TÍTULO DÉCIMO Y SE AGREGA EL TÍTULO VIGÉSIMO SÉPTIMO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

#### TÍTULO DÉCIMO

#### Delitos Cometidos por Servidores Públicos

#### Artículo 212-224 DEROGADOS

#### TÍTULO VIGÉSIMO SÉPTIMO

#### De los Delitos de corrupción y contra el patrimonio del Estado [...]

#### Capítulo IV

#### Del soborno o cohecho de servidores públicos nacionales y extranjeros.

Artículo 437.- Comete el delito de soborno o cohecho, todo servidor público, que incita, exige, solicita, acepta, recibe o pretende recibir, un beneficio adicional a sus contraprestaciones legales, a cambio de hacer, o dejar de

hacer, aquello que por sus funciones deba realizar. Dichos actos y omisiones pueden ser:

Otorgar un derecho, licencia, servicio, resolución o pago a quien no le corresponde, así como a quien no cumple con los procedimientos legales para recibirlo.

Evadir obligaciones de carácter fiscal.

Evitar una responsabilidad administrativa o penal [...]

Capítulo XIV

Del Nepotismo

Artículo 451.- Comete el delito de nepotismo, todo servidor público que ofrece, otorga o promete ventajas indebidas a miembros de su familia, al utilizar sus facultades o el poder fáctico que el empleo, cargo o comisión le otorgan.

Se impondrá prisión de tres años a siete años y de tres mil a cinco mil Unidades de Medida y Actualización, destitución, e inhabilitación de cinco años a quince años para ejercer cualquier cargo público. (Fernández Fuentes, 2016, pp. 23-26, 30-31)

## 1. Propuestas y comentarios a la iniciativa de reforma al Código Penal Federal para subsanar todas las deficiencias del tipo de cohecho

Según el dictamen de la Cámara de Senadores, la propuesta fue rechazada debido a que el tema fue abordado de manera somera y superficial, sin profundizar en las partes relevantes que han sido analizadas a lo largo del presente documento. En palabras del dictamen, se estableció lo siguiente:

Estas Comisiones Unidas no comparten la propuesta del iniciante. En primer lugar, se estima que el tipo penal es sumamente amplio. La propuesta del tipo penal no especifica el grado de parentesco. En segundo lugar, se estima que, las “ventajas indebidas” que esta propuesta busca evitar ya se encuentran reguladas en el artículo 220 vigente del Código Penal Federal (Ejercicio abusivo de funciones) o 221 del mismo ordenamiento (Tráfico de influencia). (Fernández Fuentes, 2016, p. 118)

A consideración de esta servidora y con el fin de ejemplificar de manera clara y concisa los resultados del análisis, podrían existir dos posibles escenarios:

1. Incluir dentro del delito de cohecho y ejercicio abusivo de funciones en el CPF, ya sea en una fracción o dentro del mismo artículo el termino nepotismo. Partiendo sus ideas principales respectivamente, que es la obtención,

pretensión de obtener, ofrecimiento o exigencia de beneficios con motivo de sus funciones. Además, se incluiría la intervención de terceros y especificar los grados de parentesco. Estableceremos la conceptualización del nepotismo como otorgamientos de nombramientos a cargos públicos no meritorios debido a la afinidad.

El resultado sería la modificación de los artículos 220 y 222 del Código, donde se especificará que cometen el delito de cohecho y ejercicio abusivo de funciones el servidor público que en motivo de sus funciones otorgue empleos a cargos públicos y otras dádivas según sea el caso a allegados hasta el cuarto grado 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 parte. Asimismo, se penalizará a aquel que acepte nombramientos no merecidos otorgados por un servidor público con el que compartan lazos parentales, todos los anteriormente referidos.

2. Tipificar propiamente el nepotismo, pero de manera abastecedora y completa: En este escenario se crearía una ley específica para tipificar el nepotismo, estableciendo claramente las acciones que lo constituyen, las sanciones correspondientes y los procedimientos para investigar y denunciar casos de nepotismo. Esta ley sería complementaria al delito de cohecho o el ejercicio abusivo de funciones y proporciona un marco legal más robusto para combatir esta práctica corrupta en el ámbito público.

Ambas propuestas tienen como objetivo principal combatir el nepotismo y promover la transparencia y la meritocracia en el servicio público.

Artículo 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente incurra en nepotismo, otorgando por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Artículo 222. Cometen el delito de cohecho:

I. El servidor público que, por sí, para terceros o por interpósita persona solicite o reciba o pretenda solicitar, ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II. [...]

III. El servidor público que en motivo de sus funciones incurra en nepotismo otorgando empleos a cargos públicos a su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles hasta el cuarto grado 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 parte.

IV. El que acepte nombramientos nos merecidos otorgados por un servidor público con el que compartan lazos parentales como el cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles hasta el cuarto grado 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 parte [...]

En la sanción se debe de comprender únicamente que el nepotismo como delito es debido a la violación del derecho humano de la igualdad y oportunidad de acceder a un trabajo en la administración pública, al igual que el tomar ventaja de su puesto y violar al Estado, quedando:

- El servidor público que otorgue el nombramiento: De uno a tres años de prisión, y de treinta a trescientos días multa, destitución e inhabilitación correspondiente para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos.
- El que acepte el nombramiento: De uno a tres años de prisión, y de treinta a trescientos días multa, destitución e inhabilitación correspondiente para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos.

Es crucial considerar el concepto fundamental de “merecimiento del cargo”, el cual resalta la idoneidad y competencia necesarias para ocupar una posición. Un ejemplo ilustrativo de esta premisa es la situación absurda en la que un médico designa a su cónyuge, quien es arquitecta, para un puesto médico. Este escenario subraya una faceta tangencial al tema central, destacando la ausencia de requisitos profesionales específicos en nuestra legislación para ciertos cargos, particularmente en el ámbito legal.

Por otro lado, la individualización del nepotismo como un delito autónomo, independiente del cohecho, podría ser la vía más apropiada para su tipificación dentro del marco legal. Esta aproximación permitiría un análisis más detallado y específico del fenómeno, ofreciendo herramientas jurídicas más precisas para su combate y prevención.

Con base en lo expuesto, una propuesta para la tipificación del nepotismo podría articularse de la siguiente manera:

## Capítulo ...

### Del Nepotismo

Artículo xxx. Para los efectos de este Título y subsecuente, es nepotismo administrativo la preferencia que un servidor público que en ámbito de sus funciones ofrece, otorga o promete ventajas a aquel con el que comparte lazos parentales como el cónyuge, parientes consanguíneos, 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 parte para el otorgamiento de concesiones o empleos a cargos públicos, sin tener legítimo mérito a la ocupación de él.

Artículo xxx. Comete el delito de nepotismo, todo servidor público que ofrece, pretende ofrecer, otorga o promete ventajas a aquel con el que comparte lazos parentales como el cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, 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 parte para el otorgamiento de concesiones o empleos a cargos públicos, sin tener legítimo mérito a la ocupación de él.

A quien cometa este delito se impondrá prisión de tres años a siete años y de tres mil a cinco mil unidades de medida y actualización, destitución, e inhabilitación de cinco años a quince años sin posibilidad de volver a ejercer cualquier cargo público.

Artículo xxx. Incurrir en el delito de nepotismo el que exija o acepte para sí o para otro las ventajas del otorgamiento de concesiones o empleos a cargos públicos, sin tener legítimo mérito a la ocupación que el servidor público con el que comparte lazos parentales como el cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, 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 parte.

A quien cometa este delito se impondrá de seis meses a tres años de prisión, y de treinta a trescientos días multa, destitución, e inhabilitación de cinco años a quince años, sin posibilidad de volver a ejercer cualquier cargo público.

En primera instancia, en el desglose del tipo delictivo se define el término “nepotismo” y se describen sus características, así como la relación entre la conducta del servidor público y los particulares afines a él. Posteriormente, se detalla específicamente el amplio catálogo de relaciones que el servidor público y los terceros deben tener, para finalmente establecer la materia en cuestión, que son los cargos públicos o concesiones.

En segundo lugar, se establece la conducta delictiva del servidor público en relación con sus parientes y otros individuos, con el objetivo de evitar que el ente público otorgue cargos de poder sin considerar el mérito, la preparación y la capacidad de los particulares. Es importante destacar que el principal factor afectado por esta práctica es el buen funcionamiento del Estado.

Por último, se considera la aceptación del hecho de que el familiar que acepta el nombramiento también incurre en el delito (comisión por omisión), ya que se sabe que el desconocimiento de la ley no exime de la culpa y al aceptar el cargo también se falta a la nación. Del mismo modo, existe la posibilidad de que un pariente solicite la ayuda o el apoyo del servidor público para favorecer a otro, por lo que no se deja espacio para lagunas en la comisión del delito.

La corrupción en México ha dañado gravemente al país, dejándolo estancado e impidiendo su progreso y desarrollo adecuado. Por ejemplo, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) estimó que en 2012 la corrupción tuvo un costo de un billón 529,300 millones de pesos, equivalentes al 10 % del producto interno bruto (PIB) mexicano.

Es necesario erradicar estas malas prácticas, ya que el tema que nos ocupa no se limita únicamente a favorecer a unos cuantos, sino que también resalta las deficiencias en la legislación, también en materia electoral y en la intervención de los partidos políticos. Se deben abolir conductas violatorias a particulares y del Estado, así como hacer presente el fenómeno que al no estar contemplado dentro de la normativa no son consideradas como delito y no se tiene un conteo del su impacto.

## VI. Conclusiones

La falta de regulación efectiva en el delito de cohecho respecto del nepotismo administrativo, según las disposiciones del Sistema Nacional Anticorrupción, ejerce una influencia significativa en la perpetuación de la corrupción en el servicio público mexicano fomentando faltas, evadiendo y burlando los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, y el más preocupante, pisoteando derechos humanos.

La corrupción es un hecho innegable en México, y los índices de corrupción en nuestro Estado son considerablemente altos. Como consecuencia de estas actividades ilícitas, nuestra economía sufre y los recursos y patrimonio del país se ven afectados, de no ser así no se hubiese creado la LFAR. Según datos estadísticos del INEGI en 2022, los costos directos de la corrupción generada por los servidores públicos al apropiarse de dinero, regalos o favores

durante trámites o servicios tuvieron un costo promedio de 3,044 pesos por persona en términos reales.

En primer lugar, la ausencia de normativas claras y específicas, sobre todo, que aborden el nepotismo administrativo literal y típicamente crea un ambiente propicio para la impunidad y el abuso de poder, no solo de una persona, sino de manera cooperativa, un cohecho. La falta de lineamientos claros deja margen para interpretaciones laxas y permite que los funcionarios públicos utilicen sus cargos para beneficiar a familiares y allegados, en detrimento de la meritocracia y la igualdad de oportunidades.

Además, la falta de medidas preventivas y de mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas facilita la ocurrencia y la perpetuación de prácticas corruptas. La ausencia de sanciones claras y proporcionales contribuye a la sensación de impunidad entre los infractores, socavando la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y minando la legitimidad del Estado.

Es importante reconocer que las leyes no son perfectas; están diseñadas principalmente para cumplir eficientemente con el objetivo con el que se plantearon, especialmente en el ámbito administrativo-penal, donde se busca proteger el patrimonio nacional. Sin embargo, con el paso del tiempo, las leyes deben adaptarse a los cambios sociales para abordar las nuevas fisuras que pueden dar lugar a un aumento en la comisión de faltas o delitos.

Por tanto, en primer lugar, es fundamental que el tema de la corrupción reciba más atención, especialmente dirigida a las minorías, para lograr un impacto significativo. El Sistema Nacional Anticorrupción debe continuar operando como hasta ahora, pero también debe reforzar sus esfuerzos en el estudio y aplicación de la normativa vigente. La aplicación del derecho comparado, la cláusula de interpretación conforme y el principio pro-persona son aspectos que deben ser cuidadosamente considerados para evitar la impunidad en casos de violación contra el Estado.

En cuanto al nepotismo, aunque actualmente no sea ilegal, sí es considerada una conducta punible, pero libremente albedría toda vez que depende de la interpretación de los juristas, es crucial cambiar esta percepción. La problemática principal no radica en la existencia del nepotismo en nuestra normativa, sino en la falta de sanción por prácticas indebidas y abusivas como el enriquecimiento ilícito, el abuso de autoridad y la violación de los derechos humanos.

Como resultado de la investigación, sería efectiva una validez en la norma porque el reconocimiento de la existencia y presencia del nepotismo en la administración pública ya es aceptada por la administración, situación que el presente ha demostrado más allá de una duda razonable, posteriormente

identificar esas deficiencias dentro de la ley, que vienen desde la constitución, para tomar medidas en las leyes que se desprenden de ella, como es en materia administrativa, penal y electoral también. Posteriormente, una ampliación al delito de cohecho es primordialmente para incluir la concesión de un cargo público a un pariente o allegado, sin mérito, como parte de la conducta delictiva y complementar el ejercicio abusivo de funciones, incluyendo el nepotismo, siendo este caso más específico, toda vez que, en este supuesto, ambos delitos ya tipificados son general y el nepotismo especie. Así como, sancionando propiamente al nepotismo como concesión de beneficios en favor de parientes y/o afines estableciendo los grados de parentesco para una aplicación justa y equitativa.

Para finalizar, es crucial implementar medidas concretas y eficaces para prevenir, detectar y sancionar estas prácticas corruptas, recuperando así la integridad, honestidad, honradez y la transparencia en el servicio público. La reforma legislativa es necesaria para abordar la deficiencia en la normativa actual, especialmente en el delito de cohecho. La tipificación del nepotismo como un delito independiente fortalecería el marco legal y facilitaría la aplicación efectiva de la ley al contar con una teoría del caso bien fundamentada en aspectos fácticos, probatorios y normativos, prevaleciendo la soberanía y la democracia mediante *ius puniendi*.

## VII. Referencias

- Alejo Rayo, J. I. (2022). Proponen regular el nepotismo en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado. *Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. <https://congresogro.gob.mx/63/inicio/2022/05/18/proponen-regular-el-nepotismo-en-la-ley-de-responsabilidades-administrativas-del-estado/>
- Asmiati, M. (2018). Nepotism. *The Conversation*. <https://theconversation.com/nepotism-is-bad-for-the-economy-but-most-people-underestimate-it-103909>
- Camara de Diputados (2018). Prohibición de nepotismo en el servicio público. Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-22-18.pdf>
- Cámara de Diputados (2018). Revisión de servidores públicos de investigación. *Prohibición de nepotismo en el servicio público*. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-22-18.pdf>

- Carito. (2018). Cuadro grados de parentesco y afinidad. <https://es.slideshare.net/slideshow/cuadro-grados-parentesco-y-afinidad/51179651>
- Código Penal del Estado de México (2024). México.
- Código Penal Federal. (2024). México.
- Coley, J. G. (2019). La corrupción y el juicio Ssócrates: un tema que recobra actualidad. *Revistas Advocatus*, 16(32), 187-189. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.32.5531>
- Consejo Coordinador Empresarial (2012). El combate de la corrupción desde la mejora regulatoria. *El combate de la corrupción*. <https://cce.org.mx/2021/09/21/el-combate-de-la-corrupcion/>
- deChile. (2023). Corrupción. *Etimología de corrupción*. [Online]. <https://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n>
- Enciclopedia concepto. (2023). Nepotismo. *Concepto*. <https://concepto.de/nepotismo/>
- Fernández Fuentes, L. H. (2016). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción. [https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIII/080\\_DOF\\_18jul16.pdf](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/080_DOF_18jul16.pdf)
- González, D.; Durán, V. y Olmos, R. (s. f.). El poder familiar de la federación. *Contra la Corrupción*. <https://contralacorrupcion.mx/web/magistrados/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *INEGI*. Obtenido de estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP\\_DMC\\_22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DMC_22.pdf)
- Kánter Coronel, I. (2015). Senado de la República. *La corrupción en México*. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/2015>
- Ley Federal de Austeridad Republicana (2024). México.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (2024). México.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. (2024). México.
- México\_alminuto (2024). Mexico\_alminuto y politica\_salvaje. *Nepotismo en las elecciones de este año*. <https://www.instagram.com/reel/C49g8Zvu7gx/?igsh=cmt3bHNkN3lycHV5>
- Padilla Sanabria, L. X. (2018). Manual Operativo del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades en el Sistema Nacional Anticorrupción. Flores Editor y Distribuidor.

- Poder Judicial de la Federación (2019). Consejo de la Judicatura. *Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el cual se establece el Plan Integral de Combate al Nepotismo* <https://cjf.gob.mx/resources/index/planIntegralCombateNepotismo.pdf>
- Sistema Nacional Anticorrupción (2021) *¿Qué hacemos?* [sna.org.mx. https://www.sna.org.mx/que-hacemos/](https://www.sna.org.mx/que-hacemos/)
- Sistema Nacional Anticorrupción (2021). *Detectar.* [sna.org.mx/que-hacemos/](https://www.sna.org.mx/que-hacemos/)
- Sistema Nacional Anticorrupción (2021). *Fiscalizar.* [sna.org.mx/que-hacemos/](https://www.sna.org.mx/que-hacemos/)
- Sistema Nacional Anticorrupción (2021). *Garantizar un derecho humano.* [sna.org.mx/que-hacemos/](https://www.sna.org.mx/que-hacemos/)
- Sistema Nacional Anticorrupción (2021). *Prevenir.* [sna.org.mx/que-hacemos/](https://www.sna.org.mx/que-hacemos/)
- Sistema Nacional Anticorrupción (2021). *Comité Coordinador del SNA.* [sna.org.mx/que-hacemos/](https://www.sna.org.mx/que-hacemos/)
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). La lucha contra el problema mundial de la corrupción. *United Nations Office on Drugs and Crime.* <https://www.unodc.org/newsletter/es/200601/page004.html>

## Cómo citar

### Sistema IJ

Alva Méndez, Katia Celeste “Análisis de las deficiencias en la regulación del delito de cohecho respecto del nepotismo administrativo según el Sistema Nacional Anticorrupción”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, vol. 10, núm. 19, enero-junio de 2025, pp. 115-145. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19075>

### APA

Alva Méndez, K. C. (2025). Análisis de las deficiencias en la regulación del delito de cohecho respecto del nepotismo administrativo según el Sistema Nacional Anticorrupción. *Estudios en Derecho a la Información*, 10(19), 115-145. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19075>



## Personal data protection in Ukraine via the prism of european judicial institutions' practise

*La protección de datos personales en Ucrania a través del prisma  
de la práctica de las instituciones judiciales europeas*

Mykola Kotenko

Educational and Scientific Law School. Ukraine

E-mail: mykola\_kotenko@edu-knu.com

Karagioz Ruslan

Kherson Faculty. Ukraine

E-mail: Ruslan-19761@ukr.net

Iryna Sopilko

Department of Administrative and Legal Disciplines. Ukraine

E-mail: sopilko8182@edu-knu.com

Valerii Andrusiv

 <https://orcid.org/0009-0004-9464-2094>

Kyiv University of Law. Ukraine

E-mail: vgandrusiv@gmail.com

Hanna Yermakova

Department of Theory of State and Law and Constitutional Law. Ukraine

E-mail: yermakova\_hanna@neu.com.de

Recepción: 29 de marzo de 2024

Aceptación: 24 de agosto de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2025.19.19032>

**Abstract:** The current paper intends to examine the issue of information protection, particularly personal data, based on positive international experience, aiming to revise and improve personal information protection provisions in Ukraine. Since conventional norms necessitate the use of the evolutionary interpretation approach in the context of the dynamic development of societal life, the study's materials were inter-

national legal regulations and the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union case law. Thus, notable cases were examined in order to shed light on the developing comprehension of sensitive data and the need for enhanced security. The analysis of the court practises regarding personal data protection was conducted using a combination of general scientific and specific legal methods, namely dialectical, analytical, formal-dogmatic, comparative-legal, systemic and predictive methods. As a result of the research, key standards for personal data protection were identified, and recommendations for improving Ukrainian legislation, particularly in terms of clarity and certainty, were developed. Recognising potential implementation challenges, the article advocates for ongoing research in this field to refine and strengthen personal data protection mechanisms in Ukraine.

**Keywords:** personal data protection; European Union practices; sensitive data protection; European Court of Human Rights; European Court of Justice; Ukrainian legislation.

**Resumen:** El presente trabajo pretende examinar la cuestión de la protección de la información, en particular de los datos personales, basándose en la experiencia internacional positiva, con el objetivo de revisar y mejorar las disposiciones de protección de la información personal en Ucrania. Dado que las normas convencionales requieren el uso del enfoque de interpretación evolutiva en el contexto del desarrollo dinámico de la vida social, los materiales del estudio fueron las normas jurídicas internacionales y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, se examinaron casos notables para arrojar luz sobre la evolución de la comprensión de los datos sensibles y la necesidad de reforzar la seguridad. El análisis de la práctica judicial en materia de protección de datos personales se llevó a cabo mediante una combinación de métodos científicos generales y jurídicos específicos, a saber, métodos dialécticos, analíticos, formal-dogmáticos, jurídico-comparativos, sistémicos y predictivos. Como resultado de la investigación, se identificaron normas clave para la protección de datos personales y se elaboraron recomendaciones para mejorar la legislación ucraniana, especialmente en términos de claridad y certidumbre. Reconociendo los posibles problemas de aplicación, el artículo aboga por seguir investigando en este campo para perfeccionar y reforzar los mecanismos de protección de datos personales en Ucrania.

**Keywords:** protección de datos personales; prácticas de la Unión Europea; protección de datos sensibles; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; legislación ucraniana.

*Symmary: I. Introduction. II. Materials and Methods. III. Results and discussion. IV. Conclusions. V. References.*

## I. Introduction

In the context of the information society's active development, introducing new, in particular, informational technologies can be viewed as promising for some institutions. The digitalization of the national apparatus's work, reduction of bureaucracy, ensuring transparency in the provision of administrative services and performing other functions of the country with the use of electronic technologies, etc., are examples of such improvements. As Ukraine continues to develop in the information society, the introduction of new information technologies opens up significant opportunities to improve the efficiency of public administration. Digitalization of public administration, reduction of bureaucracy, and increased transparency of administrative services are some of the key benefits expected from these advances. However, along with these improvements, new challenges have emerged. These include increased risks of unauthorized access to personal data by governments and private organizations, increased threats of cyberattacks, and the possibility of foreign organizations obtaining confidential national security information or personal data of Ukrainian citizens.

However, in addition to the benefits mentioned, new problems have arisen, such as increased possibilities for obtaining information about a person, including unauthorised means by governments and private entities, an increase in the risks of cyber-attacks, as a result of which one country can acquire information containing national security secrets or personal data of citizens from another country, etc.

Due to the diversity of information, an extensive framework of informational law sources has been developed to establish the legal regime for its various blocks (Commission declaration, 2009; European Declaration, 2022; Recommendation, 2012). As an instance, the use and protection of public information, such as data obtained during the performance of governmental powers by entities or other information under their control, are regulated by the Law of Ukraine "On Access to Public Information" (2011). At the same time, information pertaining to science, technology, and production is recognised as a key subject of regulation under the special Law of Ukraine "On Scientific and Technical Information" (1993). Similarly, specific regulation has been applied to issues related to the use, provision of access to, and protection of personal information – at the level of the Law of Ukraine "On Personal Data Protection" (2010). These attest, on the one hand, to the specificity of relations governed by this law, aimed at ensuring the individual's right to non-interference in private life, and on the other hand, emphasises the fundamental importance for each subject of the matter of protecting their personal data.

Individual international legal norms attest to the critical importance of private information protection at the global scale, particularly within the European community. For the first time at the international legal level, in 1948, Article 12 of the Universal Declaration of Human Rights recognised the right of everyone to privacy (Melnyk, 2013). To ensure this right, the government must fulfil its duties by: creating the necessary conditions to prevent unlawful and unjustified interference in private life by both private entities, responding appropriately to violations of the right to respect for private and family life, and investigating instances of such unauthorised interference. The listed duties apply to governments and public entities in the country (Universal Declaration of Human Rights, 1948). Those norms laid the foundation for promoting the right to privacy, an essential element of which is personal data security. Today, the right to personal information protection should be considered a component of the right to respect for private, family life, home, and correspondence guaranteed by Article 8 of the European Convention on Human Rights (1950). Since conventional norms necessitate the application of the evolutionary interpretation approach in the context of the dynamic development of societal life, including information relations, the European Court of Human Rights (hereinafter – ECtHR) plays an exceptional role in shaping and revising European standards for personal data protection. The Strasbourg Court has established consistent legal positions on the protection of individuals from unjustified and prolonged retention of personal data by a country’s authorities (e.g., the ECtHR decision in the case of “S. and Marper v. The United Kingdom”, Nos. 30562/04 and 30566/04, dated December 4, 2008 (ECHR Decision, 2008)). In addition, the ECtHR has repeatedly examined the relationship between the right to privacy and the use of various forms of surveillance on individuals (e.g., the ECtHR decision in the case of “Uzun v. Germany”, No. 35623/05, dated September 2, 2010 (ECHR Decision, 2010)).

A distinct layer of the ECtHRs’ jurisprudence has developed the concept of “sensitive” personal data. This term encompasses the part of an individual’s information that, if disclosed or negligently stored, has the potential to cause significant harm to a person. Consequently, such information necessitates extra security precautions by the country or other authorized entities. This is demonstrated, for example, by the ECtHR decision in the case of *Aycaguer v. France*, Case No. 8806/12, dated June 22, 2017 (ECHR Decision, 2017), and the case of *Catt v. United Kingdom*, Case No. 43514/15, issued on January 24, 2019 (ECHR Decision, 2019).

Article 15 of the Association Agreement between Ukraine and the European Union (hereinafter – EU) requires Ukraine to incorporate the best Euro-

pean and international standards for personal data protection into its national legal system (Association Agreement, 2014). Given the growing interaction between national economic entities and European participants in civil turnover against the backdrop of European integration in Ukraine, this requirement is entirely logical and justified. The EU is committed to protecting its citizens and residents within and outside its borders. The right to privacy is fundamental in EU legislation. Personal data protection is included in the system of fundamental rights under Article 8 of the EU Charter of Fundamental Rights (hereinafter – the Charter) (Charter, 2009). In this context, the Court of Justice of the European Union (hereinafter – CJEU; European Court of Justice) has considered the issue of personal information protection according to the EU law principles. The case “Volker and Markus Schek”, in which the CJEU concluded that the requirement to disclose personal information about each individual who received assistance from funds, including details about the period, frequency, and amount of such assistance, does not meet the criterion of proportionality in restricting individuals’ right to protect their personal data (Decision, 2010), is an example of this.

Summarizing the foregoing, the relevance of present research is determined by the following factors: a) the development of the information society, in which information, including personal data, is recognised as a distinct value and subject to legal regulation and protection; b) the appearance of new information technologies that expand the possibilities of obtaining information, including unauthorized means; c) recodification processes in the civil legislation of Ukraine allow for the possibility of revising and improving provisions on the protection of information, including personal data, based on positive foreign experience; d) a significant number of violations of the right to respect for private life guaranteed by Article 8 of the the European Convention on Human Rights, one of which is personal data protection, in Ukraine; e) the Eurointegration processes in Ukraine necessitated an examination of European standards for personal data protection as reflected in ECtHR and CJEU case law; f) due to the high dynamism of information technology, particularly in the processing and preservation of personal data, judicial practise is an especially useful source of legal regulation, as it evolves more rapidly in response to new societal challenges and standards than legislation and international treaties.

This sets the following objectives: to examine the ECtHR and the CJEU case law in terms of personal data protection; to clarify the state of legal provision and legal enforcement regarding personal data protection in Ukraine; identify its major shortcomings in light of the standards established in European judicial case law; and determine how Ukraine can improve its legal provisions and law enforcement practices on personal data protection to be in

line with European standards, in particular those set by the European Court of Human Rights (ECtHR) and the Court of Justice of the European Union.

## II. Materials and Methods

Hence, the current paper intends to examine the issue of information protection, including personal data, based on positive international experience, with the aim of revising and improving information protection provisions in Ukraine.

Since conventional norms necessitate the use of the evolutionary interpretation approach in the context of the dynamic development of societal life, including information relations, the study's materials were international legal regulations and also ECtHR and CJEU case law. The analysis of the ECtHR practises is crucial in this research especially due to specific decisions of the ECtHR and the Court of Justice of the EU, as well as key legal positions of these European courts, allowed for the identification of European standards for personal data protection and the formulation of proposals to Ukrainian legislators on their basis.

The analysis of the ECtHR and CJEU practises regarding personal data protection was performed on the basis of a methodological foundation that presented as a combination of both general scientific and specific legal methods of scientific cognition, namely:

The dialectical method was used to analyze the interaction and differences between European and Ukrainian personal data protection mechanisms. This method helped understand the broader context in which data protection laws operated, highlighting connections and disagreements that may facilitate personal data protection.

The analytical method was used to examine specific legal positions of the ECtHR and the CJEU regarding the issue of protecting personal data, as well as domestic legal provisions and legal enforcement practices in this field. Examining specific legal positions and national legislative provisions, the specifics of data protection mechanisms with the European legal space were assessed with a view of implementing best practices in the Ukrainian context.

The formal-dogmatic method was implemented to study the content of specific legal norms governing personal data protection in Ukraine and the EU. The comparative-legal method was employed to compare national legal provision and legal enforcement practises with the ones of European judicial institutions in the field of personal data protection, identifying shortcomings at the national level in the legal provision and data protection.

The systemic method allowed the organisation of a vast array of the ECtHR and CJEU case law on personal data protection by key problematic issues. The predictive method was employed to develop proposals for improving national legal framework of Ukraine for personal data protection in accordance with European standards in this area.

### III. Results and discussion

#### 1. European regulations for personal data protection

The history of the development of personal data protection legislation and case law in Europe is closely linked to the growing importance of privacy and personal rights in the context of digitalization and globalization. The origin of the idea of personal data protection can be traced back to the 1970s, when the first European countries, such as Germany and Sweden, began to adopt laws on personal information protection.

Gradually, with the development of information technology, these issues have become particularly relevant. In 1981, the Council of Europe adopted the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (Convention 108), which laid the foundation for the further development of European legislation in this area. This document was the first international treaty to establish common standards for the protection of personal data.

Based on Convention 108 and taking into account further technological changes, in 1995 the EU adopted Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. This directive became the basis for national laws of the EU member states, in particular, it required compliance with the principles of lawfulness, fairness and transparency in the processing of personal data.

The most significant milestone was the adoption of the General Data Protection Regulation (GDPR) in 2016, which entered into force in 2018. The GDPR was a response to the challenges posed by globalization and digitalization and established new, stricter data protection standards that must be met not only in the EU but also outside of it if the data of EU citizens are processed.

Article 16 of the Treaty on the Functioning of the European Union empowers the European Parliament and the Council, as regional legislative bodies, to formulate standards of protection the private entities' personal data. Furthermore, the mentioned Treaty allows the establishment of not only rec-

ommendatory but also mandatory acts in this sphere, which are obligatory for compliance by all EU member countries without the need for separate consent from each country. Rules for the protection of individuals in the processing of their personal data by EU institutions, bodies, offices, and agencies, as well as by member countries during activities within the scope of EU legislation, are established following the ordinary legislative procedure, along with regulations regarding the free movements of such data. Compliance with these rules is monitored by independent authorities (Consolidated versions, 1992). In this regard, it may be beneficial to provide a brief overview and define the functional purpose of each of the specialised sources of legal protection for personal information protection in the EU, some of which have global significance as international agreements while others have been developed in accordance with Article 16 of the Treaty on the Functioning of the European Union and serve a purely regional purpose (Korniienko et al., 2020).

The occurrence of opportunities for cross-border personal information processing compelled countries to collaborate and establish collective international rules for the protection of personal data in a cross-border context. As a result, the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data (hereinafter – CETS No. 108) was established. This international treaty was ratified in order to ensure consistent and high-quality conditions for protecting each individual's right to privacy during the processing of their personal information across every participating jurisdiction (Convention, 1981).

European personal data protection standards, in particular those set by the GDPR, are based on several key principles, such as legality, transparency, data minimization, and accountability. These principles reflect the desire to ensure a high level of protection of individuals' privacy and data in response to the challenges posed by the development of technology. Fundamental principles for ensuring personal information protection were defined at the level of CETS No. 108's general provisions, and were later incorporated into the national legislation of most European countries, including Ukraine. Among these general principles, the following should be specified:

- a) the principle of lawfulness and fairness in personal data collection and processing;
- b) the legality and clarity of the purpose for storing personal information;
- c) the sufficiency and proportionality of measures for storing and/or processing personal data;
- d) the accuracy of the obtained personal information and the ability to review and update it at reasonable intervals;

- e) the storing and displaying format of the personal information should allow subjects to be identified for no longer than the time required to satisfy the legitimate motive of processing personal data.

Furthermore, while CETS No. 108 does not explicitly use the term “sensitive data”, it prohibits processing the “special categories of data” in the absence of adequate legal guarantees in national legislation. These are pieces of information which disclosure or careless storage may have particularly negative consequences for the data subject. Such information could pertain to a person’s health, genetic information, religious beliefs, or circumstances surrounding criminal proceedings against them. In Ukrainian legislation, the “sensitive data” concept is legally regulated under Article 7 “On the Protection of Personal Data”. Specific mechanisms for enhanced protection, such as increased legal liability for their disclosure or careless storage, are not provided in Ukrainian legislation, which may be considered a shortcoming.

Within the EU, the provisions of CETS No. 108 were continued in Directive 95/46/EC of October 24, 1995 (hereinafter – Data Protection Directive). The adoption of the Data Protection Directive was prompted by the challenge of disparate national standards and legislative approaches to personal information processing in various European countries, which resulted in inconvenient differentiation in data protection legal regulation as cross-border use of such data increased. This regional international act aims to establish a uniformly high level of protection for individuals across all European countries when it comes to the processing of their personal information. This uniformity is expected to be achieved through the full harmonisation of national legislative rules in this area. The importance of the Data Protection Directive was highlighted by the CJEU (ECJ Decision, 2011).

The Regulation of the European Parliament and the Council (EU) 2016/679 (hereinafter – General Regulation; GDPR) of April 27, 2016, on the protection of physical subjects concerning the processing of personal data and the free movement of such data (Regulation, 2016) is the next significant source of European law in the field of personal data. Cross-border exchange of personal data is unavoidable as a result of globalisation processes in the economy and politics aimed at expanding international trade and cooperation. However, according to Article 110 of the General Regulation, if personal data is transferred from the Union to third countries, the level of protection for individuals ensured by this Regulation in the Union should not be weakened. Thus, the implementation of the provisions of this EU legislative act in Ukraine is not only required for successful European integration but also to support commercial relations with EU countries. Unlike the previ-

ous Data Protection Directive, the General Regulation establishes more stringent “game rules”. The minimum amount of the fine set by Article 83 of the General Regulation on the protection of personal data, in particular, reaches 10,000,000 euros.

## 2. European experience in personal data protection

The analysis of established ECtHR practices is of special importance in our study. This is due to a significant number of cases reviewed by the Strasbourg Court concerning violations of Article 8 of the European Convention on Human Rights during the processing of personal information, unauthorised access to it by private entities, abuse of authority by country’s officials regarding access to the personal data of citizens, foreigners, and others (Granada Ministerial Declaration, 2010).

If we summarise the content of the EU courts and the ECtHR practise in the area of personal information protection, we can conclude that the entire ECtHR practice is based on the “three-part test” of the lawfulness of interference with personal data, specifically: compliance with the law, pursuit of legitimate objectives, and the usage of proportionate means. Generally, the history of the ECtHR’s practise regarding personal data protection began with the court’s decision following the substantive consideration of the case “Leander v. Sweden”. The ECtHR drew the attention of European Convention on Human Rights participants, for the first time, in this decision, to the fact that disclosure of personal life information by representatives of a country’s authorities, in the absence of a legal basis or legitimate purpose (or both elements simultaneously), may constitute a violation of Article 8 of the European Convention on Human Rights (Decision, 1987). Then, in its decision in “Amann v. Switzerland”, the Strasbourg Court defined personal data as “information about an individual’s private life that should be interpreted dynamically in light of the specific circumstances of the case and the principles of social life in a particular country” (Decision, 2000).

A distinct aspect of the ECtHR’s practice is devoted to the issues of personal data protection in law enforcement activities, particularly the collection and storage of personal information in national registers (Recommendation, 1997). The Strasbourg Court has repeatedly emphasised the importance of adequate safeguards in national law to prevent the use of personal information inconsistent with international guarantees (ECtHR Decision, 1997). We believe that when automated processing involves personal data while performing police duties, officials may abuse their positions to obtain involuntary consent from the data subject, engage in unauthorised access to personal information,

etc. Hence, we fully agree with the ECtHR's conclusion in the case "Gardel v. France", which emphasised that legislation at the national level should function as a layer against the abuse of access to personal information (ECtHR Decision, 2009). Concurrently, the Strasbourg Court affirmed the admissibility of including personal information, including "sensitive data," in the state register of individuals convicted of crimes against sexual freedom in the same case. Given this ECtHR precedent, we consider the passage of Ukrainian Law No. 409-IX on December 19, 2019, creating a Unified Register of Persons Convicted of Crimes Against Sexual Freedom and Sexual Integrity of Minors, to be entirely permissible ("On Amendments...", 2020).

At the same time, when entering data into national databases, it is critical to consider the ECtHR's practice regarding the unjustified use of personal information. According to the decision of the Strasbourg Court in the case "Khe-lili v. Switzerland," police officers discovered a business card with a phone number and an ambiguous note during a raid: "A lovely woman, a little over thirty years old, looking for a man for occasional meetings". The police used this single business card to enter information about the applicant as a prostitute. While retaining personal information due to the high probability that the person is involved in criminal activity may be justified and proportionate when the allegations are not supported by sufficient evidence, are not legally defined, and are too general, such interference with a person's private life has no legitimate purpose and is not proportionate (ECtHR Decision, 2011). The European Court of Human Rights reached a similar conclusion in the case "S. and Marper v. the United Kingdom", where the application concerned violations of Articles 8 and 14 of the European Convention on Human Rights by law enforcement agencies. Despite the court's approval of two applicants, the police kept their biometric data, including DNA profiles containing an unusual amount of genetic information. According to the legislation at the time, this retention could occur indefinitely for the purpose of further identifying criminals, pursuing the legitimate purpose of detecting and preventing crimes (ECtHR Decision, 2008a).

In this case, the ECHR also classified the personal data, including biometric data, of minors as "sensitive data", the dissemination and negligent storage of which can cause particular harm due to the vulnerability of the data subject, who is on the path of social integration and personal development. The ECHR's unanimous decision in this case regarding the violation of Article 8 of the European Convention on Human Rights was also based on the "vague" formulation of law enforcement agencies' powers regarding the use and indefinite retention of suspects' personal data, regardless of the nature and severity of the offence.

A dedicated part of the Court of Justice's practise, particularly its decision in the case "Gubert v. Germany", addresses the issues of the government maintaining registers with personal information about its citizens or foreigners through the lens of protecting the right to respect for private life. In this case, the applicant requested that his personal information be removed from the national database of citizens of foreign European countries who stayed in the territory of the FRG for more than three months. The main reason for keeping this register was to aid in statistical, law enforcement, and judicial activities. According to the CJEU, Article 7 (e) of Directive 95/46/EC requires the national authorities to process personal data solely on legal grounds in the interest of society. Furthermore, in ruling on this case, the EU Court emphasised the need for all EU countries to develop a unified concept of the necessity of intervention in personal data. This concept has autonomous significance throughout the EU territory and is based on the Data Protection Directive's overarching purpose, as stated in Article 1 (Directive, 1995)).

The Court of Justice emphasised the possibility of restricting an individual's right to free movement within an EU member country, a provision granted to the member countries by the Treaty on the Functioning of the European Union. As a result, when establishing a national register of information on foreigners' residence (stay), authorities should only use personal information to the extent justified by the legitimate purpose of granting them such powers at the official level. Only by complying with such requirements will the administration of those registers and databases be able to meet EU standards in this area. Otherwise, retaining personal information in specified statistical registers would not satisfy the necessity criterion (ECtHR Decision, 1997b).

In the case of "Guber v. Germany", the applicant drew attention to the purpose of keeping a centralised data register for foreigners - preventing crime on the territory of the Federal Republic of Germany (FRG). The court agreed that accomplishing this purpose requires effective pre-trial investigation and judicial review of criminal offences committed by citizens of any country, including German citizens. In this regard, there are grounds to believe that, in this case, the collection and processing of personal information solely for foreigners, considering the lack of a comparable database for FRG citizens, contains obvious signs of nationality discrimination, which is unacceptable under EU standards (ECtHR Decision, 1997b).

Finding a fair balance between respect for private and family life and the freedom of expression guaranteed by Article 10 of the European Convention on Human Rights is an important task that the ECtHR faces in addressing the issue of personal data protection. The Strasbourg Court has developed criteria for determining the priority of freedom of expression over respect for private

life over the years. These criteria, according to the ECtHR's conclusions in cases such as "Von Hannover v. Germany" (ECtHR Decision, 2004) and "Axel Springer AG v. Germany" (ECtHR Decision, 2012), include:

- the existence of public debate in which personal data about an individual is used to support such discourse;
- individuals' publicity and the content of publications about them;
- the individual's actions prior to acquiring and disseminating their personal information;
- the method of collecting information;
- the publication's format, content, and consequences;
- the rigour of the resulting responsibility.

A separate category of decisions made by European judicial institutions is dedicated to the issue of obtaining voluntary consent for processing personal data. In European law, consent characteristics are primarily defined in Article 5(2) of the Amended CETS No. 108. Specific provisions related to the granting of consent for personal information processing are also addressed in the Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2010)13 to member countries on the protection of individuals concerning automatic personal data processing in the context of profiling, dated November 23, 2010, and also in Articles 4, 6, 7, 8, and 9 of the General Data Protection Regulation. Following these documents, consent must be voluntary, informed, specific, and unambiguous. The CJEU has a compelling practice regarding the necessity of renewing previously obtained consent. For instance, in the case of "Deutsche Telekom AG", the EU Court considered the issue of renewing a subject's consent to processing their personal information. In this case, the CJEU recognised the relevance and validity of the consent to the processing of personal data as an additional characteristic. In the case of a change in at least one of the conditions of processing (a data recipient or the scope of the personal data being processed change), consent is required to be renewed to inform the provider of personal information about the new processing conditions (ECJ Decision, 2011).

Additionally, the modern concept of personal data protection incorporates the right to be forgotten, which has already been considered by the ECHR and the Court of Justice in a number of cases (Obukhovska). The right to be forgotten is primarily exercised on the Internet by contacting an online platform and requesting that specific information or accounts be removed from search engines if the information is outdated, inaccurate or no longer relevant. The implementation of the right to be forgotten, which is situated at the

“crossroads” of two fundamental rights (the right to privacy and the freedom of expression), was thoroughly examined by the Court of Justice of the European Union in the cases of “Google Spain SL, Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González” (ECJ Decision, 2014) and “Google LLC, successor in law to Google Inc. v Commission nationale de l’informatique et des libertés” (CNIL) (ECJ Decision, 2019).

### 3. European personal data protection experience and the possibilities for Ukrainian legislation improvement

Today, personal data protection in Ukraine is one of the most pressing areas requiring significant attention from both legislators and law enforcement agencies. The state of legislation and judicial practice in this area reflects both achievements and certain shortcomings in the implementation of European personal data protection standards.

In Ukraine, personal data protection is regulated by a set of laws and regulations, as well as practical measures aimed at ensuring the confidentiality and security of personal information. The national data protection legislation of Ukraine is based on several key acts. The most important is the Law of Ukraine “On Personal Data Protection” (2010), which defines the rules for processing personal data, the rights of data subjects and the obligations of data processors. This law was an important step in creating a legal environment for the protection of personal information. In addition, the Law of Ukraine “On Electronic Trust Services” (2017), which regulates the issues of electronic signatures, seals and other electronic trust services that also affect data protection. The Law of Ukraine “On Cybersecurity” (2017) complements the regulation in this area, covering electronic signatures and general cybersecurity.

However, given the constant development of technology and growing threats, there are certain shortcomings in Ukrainian legislation that require attention. First, despite efforts to harmonize with international standards, Ukrainian regulations do not always meet the most up-to-date requirements of the European Union, in particular the General Data Protection Regulation (GDPR). This can create legal uncertainties for companies operating internationally. As of 2024, Ukraine has not yet fully implemented all the provisions of the GDPR, although certain steps have already been taken in this direction. For example, the Law of Ukraine “On Personal Data Protection” was amended to expand the rights of data subjects and oblige data controllers to ensure transparency in their processing. At the same time, Ukrainian legislation does not yet contain such important concepts as “confidential data” and

does not regulate some specific aspects, such as the processing of children's data or data transfers abroad.

Secondly, the lack of clarity of certain definitions and procedures in the legislation may complicate its practical application. The case law in Ukraine in the area of personal data protection is still being formed and is characterized by a lack of uniformity. National courts often rely on international standards, but there are not enough precedents that would clearly establish mechanisms for personal data protection in accordance with European standards. Problems with the implementation and enforcement of regulations, as well as irregular application of law enforcement practice, reduce the effectiveness of data protection

Thirdly, the need to constantly update legislation to meet rapid technological changes and new threats is a significant challenge.

Thus, although Ukraine has made important steps in the field of personal data protection, there are still many aspects that need to be improved to achieve a level of protection that meets international standards. One of them is the need to improve the mechanisms for monitoring compliance with the law, including enhancing the role of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights. In addition, the principles and standards laid down in the practice of European judicial institutions should be more actively implemented to ensure an adequate level of personal data protection.

In the context of European integration, Ukrainian legal scholars, such as Bem et al. (2015), Golovin et al. (2022), Kovalova et al. (2019), Melnyk et al. (2014), Onishchenko, Rogova (2011), Smokov et al. (2022), Tyshchenko, Yesimov (2013) etc., and Ukrainian society as a whole agree on the critical importance of adhering to Article 17 of Ukraine's Law titled "On the Execution of Decisions and the Application of the European Court of Human Rights Practise" (2006), which officially recognises the ECtHR's practise as a legitimate source of law in Ukraine. Consequently, a thorough examination of the established practices of the ECtHR can be recognized as imperative. Specifically, the analysis of distinct decisions provided by the ECtHR and the CJEU and the pivotal legal stances articulated by these European judicial entities allow the formulation of recommendations for Ukrainian legislators.

Considering the above, analysis of the ECtHR and the CJEU decisions was conducted and key legal positions of these European judicial bodies were defined and proposals for the Ukrainian legislator was formulated in this paper. These results have been organised in Table 1 for ease of comprehension.

Table 1. The European Court of Human Rights and the European Union's Court of Justice decisions and opportunities for improving Ukrainian legislation

European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union decisions	The content of the practise	Ways to improve personal data protection mechanism in Ukraine
<p>The ECtHR decision in the case <i>Aycaguer v. France</i> No. 8806/12 dated June 22, 2017 (ECHR Decision, 2017), <i>Catt v. United Kingdom</i> No. 43514/15 dated January 24, 2019, Decision of the ECJ, C-101/01 “<i>Bodil Lindqvist</i>” dated November 6, 2003, <i>S. &amp; Marper v. United Kingdom</i> dated December 4, 2008.</p>	<p>Those decisions establish a distinction between “sensitive” and “non-sensitive data”, examine the legal basis for processing sensitive data and emphasise that violations of sensitive data integrity should result in increased liability. This is due to the fact that their security is more stringent, and the consequences of their dissemination are more dangerous and harmful to the data subject.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– to provide a legal definition of “sensitive data” as a type of personal data whose processing, storage, or dissemination causes a high risk to the data subject. therefore, a special regime of confidentiality and enhanced protection from both the country and authorised entities is required;</li> <li>– the list of sensitive data in the legislation of Ukraine needs to be expanded (including personal data of minors, conducting administrative offence proceedings against an individual, etc.), and a non-exhaustive list of the main types of sensitive data needs to be established. This would allow law enforcement authorities to classify certain personal data as sensitive based on the specific circumstances of each case within the limits of the discretion provided;</li> <li>– the increasing of administrative fines for the dissemination of sensitive data;</li> </ul>

		<p>– it is necessary to legislate the requirement for enhanced protection of information containing sensitive personal data. An example could be the employer storing such information in a safe in sealed envelopes or on electronic media with enhanced protection against information leakage, accessible only to a limited number of individuals (only those employees required to process sensitive data according to their direct official (labour) duties).</p>
<p>The ECtHR decision in the cases of “Fushman v. Germany” dated October 19, 2017, “Von Hannover v. Germany” dated June 24, 2004, and “Axel Springer AG v. Germany” dated February 7, 2012.</p>	<p>To effectively protect personal data, it is necessary to find a balance between the right to privacy and the freedom of expression in each case.</p>	<p>– to avoid ambiguous and contradictory practises by national judicial authorities on this subject, it is necessary to establish general criteria for balancing the right to respect for private life and the right to freedom of expression in a special law:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) the existence of public debate in which personal data about an individual is used to support such discourse;</li> <li>2) individuals` publicity and the content of publications about them;</li> <li>3) the individual's actions prior to acquiring and disseminating their personal information;</li> <li>4) the publication's form, content, and consequences;</li> <li>5) the rigour of the resulting responsibility.</li> </ol>

<p>The CJEU decision in the case of C-131/12, “Google Spain v. AEPD and Mario Costeja González” dated May 13, 2014, and case C-507/17, “Google LLC, successor in law to Google Inc. v Commission nationale de l’informatique et des libertés” (CNIL), dated September 24, 2019.</p>	<p>Regarding the right to be forgotten through the removal of information from internet search engines.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– it is necessary to establish a mechanism for implementing the right to be forgotten on the Internet at the level of a separate Article in a special law, taking into account a number of aspects, including the form and addressee of the request for information removal. It should also govern the various options that consider requests, such as administrative and judicial procedures, with or without the involvement of the country’s authorities;</li> <li>– it is necessary to establish the main criteria to be considered for the fulfilment of a “right to be forgotten” request (the outdated or irrelevant nature of the information, the inaccuracy of the data, the low degree of societal significance of the relevant information, and the non-public nature of the subject, etc.).</li> </ul>
---	---	--

Thus, there is an urgent need for a legal definition of “sensitive data”, and an expansion of the list of such data and in other improvements of Ukrainian legislation to introduce clarity and certainty. Addressing these issues will contribute to improving the protection of citizens’ privacy. It is also clear that certain aspects of our proposal may pose challenges in practice due to a wide range of circumstances, indicating the need for further research in this area.

#### IV. Conclusions

A summary of the practices of the CJEU and the ECtHR regarding the protection of personal data leads to the conclusion that the entire jurisprudence of the ECtHR in this area emphasises the importance of adhering to the “three-part test” of the legitimacy of interference with personal data: 1) in accordance with the law; 2) in pursuit of a legitimate purpose; 3) by proportionate means. Additionally, it has been identified that European judicial instances

adhere to the following key standards of personal data protection in their decisions, which should be implemented into Ukrainian legislation:

- establish specific legitimate purposes for processing personal information, ensuring compliance with the lawfulness principle;
- enhance the legal definition of the “personal data” concept in accordance with the General Data Protection Regulation;
- formulate at the level of a separate norm of the principles for the protection of personal data based on the practices of European judicial institutions;
- establish a legal basis and regulation of each operation with personal information at the level of special legislation and regulations, following the principle of the rule of law, including the formal expression of a qualitative law for the legal processing of personal data;
- the country should only use adequate measures for the processing and protecting personal data that are proportionate to their legitimate purpose. In particular, the duration of operations involving personal information should not exceed the reasonable time required to achieve the legitimate purposes of such operations;
- establish, at the national legislative level, the option to review the relevance of personal data on a regular basis and, if necessary, lawfully update them at the request of the data subject;
- the concept of “sensitive data” necessitates separate special regulations for their protection due to the potential increased harm from their dissemination or negligent storage. At the same time, it is essential to remember that the risk of harm resulting from the processing of such information is determined not by its content but by the context in which it is used;
- confirm the priority of personal data protection over the subject’s interest in providing services.

## V. References

- Association Agreement between Ukraine and the European Union. (2014, June 27). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
- Bem, M.V., Gorodinsky, I.M., Sutton, G., & Rodionenko, O.M. (2015). *Protection of Personal Data: Legal Regulation and Practical Aspects: Scientific and Practical Guide*. Kyiv: K.I.S. <http://er.ucu.edu.ua/bitstream/handle/1/449/Protection%20of%20personal%20data.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Charter of Fundamental Rights of the European Union. (2009, December 1). <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejsko-go-soyuzu/>
- Commission declaration on net neutrality. (2009). 2009/C 308/02. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:308:0002:0002:EN:PDF>
- Consolidated versions of the Treaty on European Union. (1992, February 7). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text)
- Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. (1981, January 28). Council of Europe Convention. Strasbourg. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_326#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text)
- Decision of the Amann v. Switzerland, App. No. 27798/95. Judgment of February 16, 2000. (2000, February 16). <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22:%5B%22Amann%20v.%20Switzerland%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-58497%22%5D%7D>
- Decision of the European Court of Justice in the joint cases C-92/09 and C-93/09, 'Volker and Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v. Land Hessen' dated 9 November 2010. (2010, November 9). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0092>
- Decision of the Leander v. Sweden, [1987] 9 EHRR 433. App. No. 9248/81, Judgment of March 26, 1987. (1987, March 26). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57519%22%5D%7D>
- Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council. (1995, October 24). "On the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data" (Data Protection Directive). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_242#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_242#Text)
- ECHR Decision in the case of Aycaguer v. France [8806/12]. (2017, June 22). [file:///C:/Users/C%D0%BD%D0%B8%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%B0/Downloads/CASE%20OF%20AYCAGUER%20v.%20FRANCE%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/C%D0%BD%D0%B8%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%B0/Downloads/CASE%20OF%20AYCAGUER%20v.%20FRANCE%20(1).pdf)
- ECHR Decision in the case of Catt v. United Kingdom [43514/15]. (2019, January 24). <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-189424%22%5D%7D>
- ECHR Decision in the case of S. and Marper v. the United Kingdom [30562/04]. (2008, December 4). <http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2008/1581.html>

- ECHR Decision in the case of *Uzun v. Germany* [35623/05]. (2010, September 2). <https://ips.ligazakon.net/document/ES005935>
- ECJ Decision, C-131/12, “*Google Spain v. AEPD and Mario Costeja González*” dated May 13, 2014. (2014, May 13). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0131>
- ECJ Decision, C-507/17, “*Google LLC, successor in law to Google Inc. v Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL)*” dated September 24, 2019. (2019, September 24). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62017CJ0507&qid=1698510544598>
- ECJ Decision, C-524/06, “*Huber v. Germany*” (*Huber v. Germany*) dated December 16, 2008. (2008b, December 16).
- ECJ Decision, C-543/09, “*Deutsche Telekom AG v. Germany*” (*Deutsche Telekom AG v. Germany*), dated May 5, 2011. (2011, May 5).
- ECJ Decision, joined cases C-468/10 and C-469/10. (2011, November 24). “*National Association of Credit Financial Institutions (ASNEF) and Electronic Commerce and Direct Marketing Federation (FECEMD) v. State Administration*” (*Asociacion Nacional de Establecimientos Financieros de Credito (ASNEF) and Federacion de Comercio Electronico y Marketing Directo (FECEMD) v. Administracion del Estado*), paragraphs 28–290.
- ECtHR Decision in the case of “*Axel Springer Ag v. Germany*”, application No. 39954/08, dated February 7, 2012. (2012, February 7). [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-109034%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-109034%22]})
- ECtHR Decision in the case of “*Khelili v. Switzerland*”, No. 16188/07, dated October 18, 2011. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-107032%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-107032%22]})
- ECtHR Decision in the case of “*S. and Marper v. the United Kingdom*”, application No. 30562/04, dated December 4, 2008. (2008a, December 4). [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22tabview%22:\[%22document%22,%22itemid%22:\[%22001-117816%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22tabview%22:[%22document%22,%22itemid%22:[%22001-117816%22]})
- ECtHR Decision in the case of “*Von Hannover v. Germany*”, application No. 59320/00, dated June 24, 2004. (2004, June 24). [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-61853%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-61853%22]})
- ECtHR Decision of December 17, 2009, in the case of “*Gardel v. France*”, application No. 16428/05. (2009, December 17). [https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp#{%22fulltext%22:\[%22%22Gardel%20v.%20France%22%22,%22itemid%22:\[%22001-96457%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp#{%22fulltext%22:[%22%22Gardel%20v.%20France%22%22,%22itemid%22:[%22001-96457%22]})

- ECtHR Decision of February 25, 1997, in the case of “Z v. Finland”, application No. 22009/93. [http://medicallaw.org.ua/fileadmin/user\\_upload/pdf/Z\\_against\\_Finland.pdf](http://medicallaw.org.ua/fileadmin/user_upload/pdf/Z_against_Finland.pdf)
- European Convention on Human Rights (1950). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
- European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade (2022, January 26). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/declaration-european-digital-rights-and-principles#Declaration>
- Golovin, D., Nazymko, Y., Koropatov, O., & Korniienko, M. (2022). Electronic evidence in proving crimes of drugs and psychotropic substances turnover. *Access to Justice in Eastern Europe*, 5(2), 156-166. <https://doi.org/10.33327/ajee-18-5.2-n000217>
- Granada Ministerial Declaration on the European Digital Agenda. (2010, April 19). <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/declaration.pdf>
- Korniienko, M.V., Petrunenko, I.V., Yena, I.V., Pankratova, K.O., & Vozniakovska, K.A. (2020). Negative effects of corruption offenses for the country’s economy. *International Journal of Management (IJM)*, 11(5), 1072-1083. <https://doi.org/10.34218/IJM.11.5.2020.09818569/>
- Kovalova, O., Korniienko, M., & Postol, O. (2019). Ensuring of child’s dignity as a principle of modern education: Administrative and legal aspects. *Asia Life Sciences Supplement*, 21(2): 341-359. jun 27, 2024. <https://www2.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85077192885&origin=resultslist&sort=plf-f>
- Melnyk, K.S. Foreign and domestic experience in the formation of the personal data protection institute. (2013). *Information Security of the Individual, Society, State*, 2(12), 97–103.
- Melnyk, K.S. Improvement of Regulatory and Legal Regulation of Personal Data Protection in Ukraine. (2014). *Legal Informatics*, 1(41), 30–44.
- Obukhovska T. Classification of Personal Data and Access Regime to Them: Mechanisms of Public Administration. <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-1-13.pdf>
- On Access to Public Information. (2011). Verkhovna Rada of Ukraine. Law No. 2939-VI dated January 13, 2011. Verkhovna Rada of Ukraine Gazette (VVR), 2011, No. 32, Art. 314. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
- On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Introduction of a Unified Register of Persons Convicted of Crimes against

- Sexual Freedom and Sexual Integrity of a Minor, and Strengthening Responsibility for Crimes Committed against Sexual Freedom and Sexual Integrity of a Minor (2020). Law of Ukraine No. 409-IX of December 19, 2019. *Information of the Verkhovna Rada (VVR)*, 27(175). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-20#Text>
- On Protection of Personal Data (2010). Verkhovna Rada of Ukraine. Law No. 2297-VI dated June 1, 2010. *Verkhovna Rada of Ukraine Gazette (VVR)*, 2010, No. 34, Art. 481. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
- On Scientific and Technical Information (1993). Verkhovna Rada of Ukraine. Law No. 3322-XII dated June 25, 1993. *Verkhovna Rada of Ukraine Gazette (VVR)*, 1993, No. 33, Art. 345. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3322-12#Text>
- On the Implementation of Decisions and Application of the Practice of the European Court of Human Rights (2006, February 23). No. 3477-IV. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*, 2006, No. 30, Art. 260. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>
- Onishchenko, V.V. (n.d.). *Protection of Personal Data*. <http://jrnl.nau.edu.ua/index.php/UV/article/viewFile/6540/7311>
- Recommendation “Basic Directions for the Protection of the Rights of Individuals. (1997, December 9). Connection with the Processing of Personal Data on Information Superhighways”. *Visn. NADU*, 2011(4), 119–126.
- Recommendation CM/Rec(2012)4. (2012, April 4). Committee of Ministers on the protection of human rights with regard to social networking services. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805caa9b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805caa9b)
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council. (2016, April 27). On the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_008-16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text)
- Rogova, O.G. *Protection of personal data in the legislation of the European Union and Ukraine*. (2011). Kharkiv: Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine ‘Magistr’, Issue 3 (34), 512 p.
- Smokov, S.M., Horoshko, V.V., Korniienko, M.V., & Medvedenko, S.V. (2022). Rule of Law as a Principle of Criminal Procedure (on materials of the European Court of Human Rights). *Pakistan Journal of Criminology*, 14(3), 37-46.

Tyshchenko, K. (n.d.). GDPR – New Challenges for Personal Data Processors. *Legal Newspaper Online*. <http://yur-gazeta.com/publications/practice/zahist-intelektualnoyi-vlasnosti-avtorske-pravo/gdpr-novi-vikliki-dlya-obrobnykiv-personalnih-danih-vukrayini.html>

Universal Declaration of Human Rights (1948). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text)

Yesimov, S. S. (2013). Protection of Personal Data in the Context of the Development of Dynamic Systems. *Scientific Bulletin of the State University of Internal Affairs*, 3, 198-207. [http://www2.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/visnyky/nvsy/03\\_2013/13yessdis.pdf](http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/03_2013/13yessdis.pdf)

### Cómo citar

#### Sistema IJ

Kotenko, Mykola, Ruslan, Karagioz, Sopilko, Iryna, Andrusiv, Valerii, y Yermakova, Hanna, “Personal data protection in Ukraine via the prism of european judicial institutions’ practise”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, vol. 10, núm. 19, enero-junio de 2025, pp. 151-173. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19032>

#### APA

Kotenko, M., Ruslan, K., Sopilko, I., Andrusiv, V., y Yermakova, H. (2025). Personal data protection in Ukraine via the prism of european judicial institutions’ practise. *Estudios en Derecho a la Información*, 10(19), 151-173. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19032>

# Reseñas



Newman, L. (2022). *Promoción de la equidad de género en el derecho de acceso a la información*. UNESCO; Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación; Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381684\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381684_spa)

Dulce María Romo Zúñiga

 <https://orcid.org/0009-0005-6659-8812>

Universidad Nacional Autónoma de México. México

En un mundo cada vez más conectado, no podemos obviar que, el acceso a la información, es un derecho humano, y su cumplimiento nutre la interdependencia y el desarrollo del resto de los derechos humanos. La información es un medio, una herramienta para lograr objetivos como el desarrollo individual y grupal; y también es un fin, pues forma parte de las reivindicaciones que se han logrado en el ejercicio de la democracia.

A través de una información adecuada y oportuna se accede a la salud, a la educación, la seguridad, a preservar la integridad personal y de posesiones, se mitigan riesgos. Es un elemento importante para el pleno ejercicio de derechos y libertades.

El documento que ocupa esta reseña se refiere al fondo y la forma de los trabajos y las herramientas de análisis que revelan la dinámica de órganos y procesos de carácter internacional, respecto de la protección del derecho humano a la información desde la perspectiva de género.

Laura Newman es una destacada investigadora y prolífica autora del tema de derecho a la información y comprometida con los derechos de las mujeres. Newman desarrolló la herramienta de diagnóstico de la implementación de la legislación sobre el acceso a la información, y el proyecto “Las mujeres y el Derecho al acceso a la información”; así como el proyecto “Informando a las mujeres, Transformando vidas”. Durante la elaboración de la obra que ocupa la presente reseña, se desempeñaba como directora del Programa de Estado de Derecho del Centro Carter.

*Promoción de la equidad de género en el derecho de acceso a la información* es un documento que cuenta con siete apartados: un resumen ejecutivo y el desarrollo de cinco puntos, más recomendaciones de legislación y práctica a nivel nacional.

En el número I. Resumen Ejecutivo, se ocupa del derecho a la información desde la perspectiva del cumplimiento de los compromisos internacionales establecidos en la Agenda 2030, en el ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas: indicador 16.10.2 (Número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información). Acota el examen de las actividades para realizar en torno a la información y su desempeño respecto a la necesaria y urgente paridad de género y, para ello, revisa los mecanismos nacionales e internacionales que se prevé puedan constituir obstáculos que enfrentan las mujeres para ejercer el derecho a la información. El principal objetivo es cerrar brechas y no dejar a nadie atrás.

En el punto II. Introducción, explora cómo es que, a 76 años de la Declaración Universal de los Derechos humanos, el derecho a la información —contenido en el artículo 19—, tiene un grave rezago en su cumplimiento. A pesar de la *hiper-tecnologización* que caracteriza la vida actual, aún existen muchos obstáculos para que, un gran número de personas, accedan a la tecnología y a los beneficios de la conexión, y la consecuente información. Lo anterior afecta de manera especial a las mujeres por la situación ancestral que ha limitado su acceso a la educación, a la libertad de tránsito, a la libertad de expresión, y a la libertad de decisiones.

En el apartado III. Comprender los desafíos que enfrentan las mujeres en el ejercicio del derecho a la información, se analiza el hecho de que las mujeres forman parte de la población más vulnerada y marginada; y que la limitación al pleno ejercicio del derecho a la información —producto de las asimetrías de los flujos de información con sesgo de género— limitan aún más los beneficios del ejercicio y protección de otros derechos, como la educación, la salud, las decisiones de la vida sexual, decidir si desean ser madres y el número de descendientes, la confianza en sí mismas, la libertad de agrupación, la libertad de expresión, el uso del tiempo libre y del empoderamiento económico, entre otras.

Para las mujeres, tener acceso a la información de manera expedita, sin obstáculos, clara, comprensible, en su idioma representa un cúmulo de experiencias nuevas, que facilitarían su acceso a otros derechos de manera equitativa, eliminando barreras culturales, estructurales y legales.

En punto IV. Hacia el logro de soluciones: mecanismos internacionales, incluye aspectos generales de las relaciones internacionales, desde el punto de vista jurídico *lato sensu* y *stricto sensu* en el tema de información y la transversalidad de la perspectiva de género. Para ello, indica con precisión las herramientas que contemplan la promoción y consecución del derecho a la información:

- a) Las convenciones de igualdad de género, como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).
- b) La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer que depende de la comisión orgánica del Consejo Económico y Social (ECO-SOC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y examina los avances de la Declaración y la Plataforma de acción de Beijing.
- c) Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, que incluye la descripción de su composición y atribuciones, entre las que se encuentran la detección asimetrías y discriminación basada en género en el acceso a la información; y la promoción de buenas prácticas para asegurar el derecho a la información a las mujeres, de manera efectiva y con impacto.
- d) El foro político de alto nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN), que se estableció en 2012 para actuar como mecanismo de seguimiento y revisión de la implementación de los ODS, formado por nueve grupos oficiales, y de los cuales —respecto al tema que nos ocupa— destaca la existencia del grupo de mujeres sobre todo respecto al ODS 5 igualdad de Género y su transversalidad en la Agenda 2030. Dicho grupo elabora posiciones respecto de políticas, hojas informativas, diagnósticos y forma parte de las negociaciones sobre el desarrollo sostenible.
- e) Otros organismos de la ONU que, en coordinación interinstitucional, impulsan las labores de creación y fortalecimiento de la igualdad de género, como ONU Mujeres, que es el organismo de ONU para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que, entre otras tareas, también trabaja con instituciones y organizaciones para promover acciones que permitan el acceso a la información a toda la población de manera transparente y ética, con especial énfasis en el cumplimiento de los derechos humanos y el multilingüismo, la diversidad cultural y la diversidad de acceso; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos; el programa de la Red Interinstitucional sobre Mujeres e Igualdad de Género, y el equipo de transparencia y lucha contra la corrupción. Todos ellos, en coordinación permanente, en actividades conjuntas como campañas, informes de políticas, capacitaciones, etcétera.

En el numeral V. Hacia el logro de soluciones a nivel de los países: mecanismos nacionales, la autora analiza cómo es que las leyes y las prácticas en el derecho a la información forman parte de la promoción y acción de ejercicio de dicho derecho; presta especial atención a que, pese a que las normas sean elaboradas de manera neutral en términos de género, están reproduciendo situaciones específicas de sometimiento, de expresiones de poder de un género sobre otro y que sustentan la discriminación basada en género. Por ello, se busca una redacción responsable, apoyando la transformación de la realidad social y generadoras de igualdad. En dicha redacción y revisión del impacto de legislación y políticas públicas deben involucrarse a las partes interesadas: funcionarios, academia, sociedad civil, niñas y jóvenes, afrodescendientes, de la comunidad LGTBTTTIQ+, indígenas, personas con discapacidad, migrantes, etcétera. A la par que se tiene que considerar la paridad de género —aspecto cualitativo—, y el desglose de datos por género en toda la información que se divulga, ya sea en ejercicios de difusión, indicadores de progreso, estadísticas que permitan verificar la implementación de la equidad.

En esta sección, también se desarrollan los mecanismos y herramientas existentes, que resultan ejemplificadoras y motivadoras de esta forma de práctica incluyente. Destaca el compromiso de género que, de manera voluntaria, firmaron 78 países y 76 gobiernos locales en 2021 llamado *la Alianza para el gobierno Abierto*, para ser más transparentes, participativos y a rendir cuentas en la formulación de leyes y prácticas de acceso a la información fomentando una mayor perspectiva de género.

Respecto a los apartados VI. Recomendaciones y mecanismos internacionales, y VII. Recomendaciones: legislación y practica a nivel nacional se reúnen breves pero importantes sugerencias directas de acciones legales y actividades a implementar para asegurar el acceso de las mujeres a la información.

Al principio de esta reseña, reflexionamos sobre el acceso a la información como clave en toda situación de la vida, de todas las personas, de todas las edades; pero no basta con “ponerla a disposición” sino también construir las condiciones integrales; asegurar la eliminación de obstáculos para su actuación, incluso limitando el “derecho a saber”, a través de una necesaria regulación como el derecho a la privacidad, a la protección de datos, y a la corrección de estos.

Hoy más que nunca, en pleno 2024 y en la Cuarta Revolución Industrial —el resultado de la dinámica acelerada de la tecnología y de la combinación de sistemas digitales y físicos, que se enuncian como elementos y procesos para mejorar la calidad de vida del ser humano— debemos ser constantes y precisos al construir y hacer respetar leyes que garanticen principios —la vida,

la dignidad humana, la seguridad, la justicia— como los principios del Internet basada en derechos humanos: abierta, accesible y construida por múltiples partes (DAAM).

Otro elemento necesario es el acceso a la información, de múltiples formas y fuentes, para lo cual es necesario el multilingüismo, la interculturalidad, la integración, evitando la eliminación de la diversidad de manifestaciones y pensamiento con una visión ética y pacífica, desde el respeto y la diferencia.

La obra que se reseña, *Promoción de la equidad de género en el derecho de acceso a la información*, es breve pero rica en la exploración de herramientas y acciones que fortalecen, desde las teorías críticas del derecho, en el caso concreto, desde el feminismo aplicando la herramienta de la perspectiva de género. La autora nos invita a problematizar, analizar, proponer, revisar y construir dinámicas participativas e incluyentes hacia el interior de los órganos internacionales que promueven una mayor comprensión y participación en los procesos de construcción y seguimiento de la relevante tarea de la estrategia de igualdad de género de la ONU, que orienta las acciones, y que es decisiva para avanzar con paso firme en la igualdad y el derecho a la información. Lo anterior es pieza clave de transformación. Su debida aplicación es fundamental para abrir puertas a un auténtico proyecto de vida personal a cada mujer, a cada persona; sobre todo, a las más vulnerables, en cada rincón del mundo.