



Boletín informativo año 3 / número 3 / septiembre-diciembre de 2007

## editorial

La novena edición de MéxicoTransparente presenta a sus lectoras y lectores una serie de destacadas entregas. Fieles a la tradición que nos hemos impuesto, los artículos que en esta ocasión presentamos se distinguen por su oportunidad y por el rigor y detalle con el que fueron escritos. Con ellos buscamos un equilibrio entre los temas de análisis sobre reformas legislativas, políticas públicas e instituciones y resultados concretos del ejercicio del derecho de acceso a la información así como reflexiones sobre la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, conscientes de la evolución y dinamismo que el derecho a saber ha vivido, hemos considerado conveniente incorporar nuevas secciones.


Una de ellas se inspira en el creciente interés que han mostrado jóvenes e integrantes de la comunidad universitaria por la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Con la intención de ampliar los espacios para que las y los jóvenes se puedan expresar y dar cuenta de la diversidad y la riqueza de sus puntos de vista presentamos en este número, y abrimos para siguientes oportunidades, la sección **Universo transparente**. En esta ocasión, Guillermo Farías, estudiante del Vassel College, de Nueva York, presenta un artículo sobre la transparencia y la rendición de cuentas del programa de desarrollo social de PEMEX.

Una sección más complementa nuestra propuesta, **Pasos en la transparencia**, una recopilación de avances y retrocesos en la materia.

En nuestra sección **Avances en los estados** José Manuel Arias y Hugo Ireta Guzmán nos presentan el caso de los donativos y donaciones de PEMEX al estado de Tabasco. En su artículo, los integrantes de la Asociación Ecológica Santo Tomás, subrayan, a partir del seguimiento a un estudio que presentaron,

cómo se ha dejado de lado la discusión sobre la forma en la que los municipios administran los recursos que PEMEX transfiere para desarrollo social. Completa esta sección, un artículo de Paula Ramírez, del ITEI, sobre el camino de la transparencia en Jalisco en el que expone los aportes que se han realizado desde ese estado para la agenda de transparencia en México, con un particular enfoque en los logros alcanzados desde el instituto estatal.

Como **Pluma invitada**, la Dra. Myrna Elia García Barrera nos ofrece una disección sobre el potencial que tienen las comisiones y el resto de institutos de acceso a la información para proteger y salvaguardar la intimidad y avanzar hacia la vigencia Habeas Data. En **Transparencia en el mundo** presentamos un interesante artículo de Helen Darbishire en el que nos presenta cinco lecciones respecto al uso de leyes de transparencia en otros países y cómo puede incrementarse su uso y beneficios.

Nuestra sección **Cuestión de transparencia** se nutre de tres artículos. En uno de ellos, Darío Ramírez y Gabriela Morales nos cuentan sobre un proyecto ejecutado por Artículo 19 y COMPARMEX DF en el que logran identificar y mostrar los beneficios que puede tener el acceso a la información para la actividad empresarial y, a su vez, para el público. En seguida, Catalina Kühne Peimbert aborda el tema de la transparencia en el lenguaje judicial dejando claro, entre otras cosas, los riesgos que significa tener acceso a información incomprensible. En tercer lugar, Miguel Pulido Jiménez, de Fundar, aborda el tema de la argumentación en las resoluciones que emiten los órganos garantes. Por último, **El Colectivo recomienda** el cuarto Taller de Análisis Presupuestario e Incidencia Política, que se realizará próximamente en Cuernavaca, Morelos. 



## índice

Colectivo en movimiento.....	2
El Habeas Data en México .....	3
Información pública para el sector empresarial: un beneficio para la sociedad en general.....	7
Transparencia en el lenguaje judicial.....	9
La argumentación en las resoluciones de los órganos garantes del acceso a la información.....	11
Donativos y Donaciones de Pemex a los municipios de Tabasco.....	12
El camino de la transparencia en Jalisco: la contribución de Jalisco al fortalecimiento de la transparencia en México.....	15
Los municipios poco transparentes del estado de Morelos.....	16
Análisis de la transparencia y rendición de cuentas del programa de desarrollo social de PEMEX*.....	17
Acceso a la información pública y la lucha contra corrupción: lecciones y experiencias de países que poseen leyes de acceso.....	19
Pasos en la transparencia.....	23
El colectivo recomienda.....	24



## el colectivo en movimiento

### A. Foro "Transparencia Sonora 2007: los retos de la constitucionalización"

En virtud de la coyuntura actual y tras la reciente aprobación de la reforma al artículo sexto constitucional en materia de transparencia, las organizaciones Artículo XIX, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Sonora Ciudadana y el Colectivo por la Transparencia organizaron el foro **Transparencia Sonora 2007: los retos de la constitucionalización**.

El evento se llevó a cabo en la ciudad de Hermosillo, Sonora, el miércoles 5 de septiembre de 2007. En las instalaciones del auditorio del Centro de la Artes de la Universidad de Sonora se dieron cita varios abogados, legisladores y líderes de opinión, todos ellos actores involucrados en el tema de la transparencia y el acceso a la información reunidos en torno a lo que fue, sin duda, una discusión profundamente rica y que será benéfica para Sonora.

Entre los conferencistas estuvieron: Ernesto Villanueva, presidente de Libertad de Información México A.C. (LIMAC); Miguel Pulido Jiménez, Coordinador del Colectivo por la Transparencia y Responsable del proyecto de Transparencia y acceso a la información de Fundar; Ricardo González de Artículo XIX; Miguel Ángel Bustamante, Magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa; y varios legisladores locales.

Como resultado del éxito del evento, el colectivo ha decidido abrir un foro electrónico de consulta permanente en [www.mexicotransparente.org.mx](http://www.mexicotransparente.org.mx)


### B. Campaña "Transparencia es... acciones"

En el número anterior de esta publicación hicimos el anuncio de que en reunión ordinaria, el Colectivo acordó la realización de una campaña dirigida a crear conciencia en la necesidad de implementar acciones que hagan efectiva la transparencia y el acceso a la información. Los preparativos y actividades entorno a nuestra campaña avanzan a muy buen ritmo, por lo que es un gusto para nosotros compartir con quienes nos leen que hemos acordado presentar en octubre próximo la campaña: Transparencia es... acciones, la cual buscará, además, fortalecer el trabajo del Colectivo con las comisiones e institutos de transparencia estatales y federal.

Más información en [www.mexicotransparente.org.mx](http://www.mexicotransparente.org.mx)

### C. "Latinoamérica transparente" avanza

En el número anterior también compartíamos con las y los lectores la iniciativa que está impulsando el Colectivo para construir una red latinoamericana sobre transparencia. Nuestra red avanza, hoy tenemos 17 contactos en nuestra página, pero estamos seguros que muy pronto esta comunidad crecerá. Personas interesadas en que sus datos de contacto aparezcan en Latinoamérica transparente o en buscar información sobre organizaciones que trabajan el tema, por favor visiten:

[http://www.mexicotransparente.org.mx/m\\_t/lat\\_transparente.htm](http://www.mexicotransparente.org.mx/m_t/lat_transparente.htm) 

# TRANSPARENCIA MÉXICO 2007:

Los retos de la  
constitucionalización

► FORO DE CONSULTA PERMANENTE

► Participa en:

[www.mexicotransparente.org.mx](http://www.mexicotransparente.org.mx)

pluma invitada

## El Habeas Data en México

Dra. Myrna Elia García Barrera<sup>1</sup>

### La afectación a la intimidad por la recopilación de información en bancos o bases de datos

La *intimidad*, entendida como una esfera del individuo en la que éste puede desenvolverse sin sufrir injerencia de ninguna especie, es un derecho personalísimo que ha evolucionado a través del tiempo; ahora en esta nueva sociedad informacional, el derecho a la intimidad<sup>1</sup> protege una zona espiritual íntima, o sea, un reducto personal y privado frente a posibles agresiones exteriores y frente al conocimiento de los demás, y debe ser garantizado por un poder jurídico sobre la información relativa a una persona o a su familia, imponiendo a terceros y a los propios poderes públicos la obligación de que las personas manifiesten su voluntad de no dar a conocer tal información o, mejor dicho, prohibiendo la difusión de una información no consentida.

Algunos autores lo han conceptualizado como el derecho personalísimo que permite sustraer a la persona de la publicidad o de otras turbaciones de su vida privada, el cual está limitado por las necesidades sociales y los intereses públicos.

También se ha dicho que es aquel derecho que garantiza a su titular el desenvolvimiento de su vida y de su conducta dentro de un ámbito privado, sin injerencias ni intromisiones que puedan provenir de la autoridad o de terceros, y en tanto dicha conducta no ofenda al orden público y a la moral pública, ni perjudique a otras personas.

“Los avances tecnológicos han dado lugar a nuevas formas de agresión a la intimidad y a la vida privada, en un elenco que no está, ni mucho menos cerrado y con una escala de gravedad diversa. Así podemos citar:

- La entrada en el disco duro de un ordenador sin consentimiento.
- La elaboración de perfiles del navegante (constituidos en torno a su vida privada) con fines publicitarios u otros más graves.
- La simple acumulación o registro de datos sin consentimiento.
- El empleo de una dirección IP asignada a otro ordenador.
- La interceptación de mensajes de correo electrónico y de las comunicaciones en general (leyendo y/o modificando su contenido).
- La suplantación de personalidad de un usuario o de la identidad de una computadora.

<sup>1</sup>Directora Técnica de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León  
<sup>1</sup> Fernández Rodríguez, José Julio. 2004. *Lo público y lo privado en Internet*. Intimidad y libertad de expresión en la red. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. No. 154. UNAM. México. Páginas 97 a 99.

continúa página 4 >>>

- El hostigamiento electrónico.
- El uso indebido de directorios de correos electrónicos o listas de usuarios.
- Alteración o destrucción de información.
- Impedimento para acceder a la información (interrupción del servicio).
- El acceso a la cuenta del administrador.”<sup>1</sup>

¿Cómo se afecta la intimidad con la recopilación de datos personales? En primer lugar, hay que tener en cuenta que esta información se recopila en la mayoría de los casos sin el consentimiento del titular o dueño de los datos. Cabe aclarar que el otorgamiento de esa información por parte de sus titulares no significa autorizar su uso para otros fines, aunque ello sí suceda en la práctica.

Todos los datos que brindamos en el desenvolvimiento de nuestra vida, y aquellos que surgen de actividades de terceros, pero que están relacionados con nuestra persona, van conformando un perfil no querido de nuestras actividades, de nuestros gustos, de nuestras situaciones pasadas y presentes. Aún sin consentimiento del titular y dueño de esos datos, cualquiera que tenga acceso a los mismos puede tener un panorama global de su vida.

Para apreciar la legalidad de esta actividad, habría que preguntarse cuál sería la respuesta de un ciudadano común, de requerírsele el suministro de todos estos datos. Aunque en general no se toma conciencia de la intromisión a la vida privada que significa el acceso a toda esta información, lo cierto es que llegado el caso de querer obtener un préstamo o una tarjeta de crédito, quien posea algún hecho pretérito relevante en su pasado económico –por más lejano que éste sea– encontrará un obstáculo para realizar la operación. Ello será así con independencia incluso de lo escaso del monto del préstamo o la importancia de su situación económica actual.

Esta violación a la privacidad se hace más patente con el nacimiento de las autopistas de la información, sobre todo con la existencia de redes de computadores que ofrecen información pero que también permiten registrar, subrepticamente, los sitios que se recorren en la Web, los datos que se consultan y los bienes o servicios que se adquieren. Esta nueva amenaza, generará sin duda alguna, un nuevo enfoque para regular el manejo de datos personales.

## El Habeas Data en México

El *Habeas Data* es una de las garantías constitucionales más modernas, aunque se le denomine mitad en latín y mitad en inglés. Su nombre se ha tomado parcialmente del antiguo

instituto del *Habeas Corpus*, y su primer vocablo significa “conserva o guarda tu...” y el segundo proviene del inglés “data”, sustantivo plural que significa “información o datos”. En síntesis, en una traducción literal sería “conserva o guarda tus datos”.

“El *habeas data* constituye un cauce procesal para salvaguardar la libertad de la persona en la esfera informática, que cumple una función paralela, en el seno de los derechos humanos de la tercera generación, a la que en los de la primera generación correspondió el *habeas corpus* respecto a la libertad física o de movimientos de la persona.”<sup>1</sup>

La acción de *Habeas Data* se define como el derecho que asiste a toda persona (identificada o identificable) a solicitar judicialmente la exhibición de los registros (públicos o privados) en los cuales están incluidos sus datos personales o los de su grupo familiar, para tomar conocimiento de su exactitud; y a requerir la rectificación y o la supresión de datos inexactos u obsoletos o que impliquen discriminación (por ejemplo: la confesión religiosa, si el registro no tiene por objeto constatar tal situación). Tiende a proteger a la persona contra calificaciones sospechosas incluidas en registros que pueden llegar a perjudicarle de cualquier modo.

Es necesario destacar la importancia que alcanza en la actualidad la protección de los datos personales: ésta constituye un importante criterio de legitimación política de los sistemas democráticos, tecnológicamente desarrollados; lo que se equipara con los fenómenos abusivos de la antigüedad y de la Edad Media originadas por el absolutismo teocrático hasta el totalitarismo de nuestros días, los cuales dieron origen al *Habeas Corpus*; mismo que aparece como un recurso procesal, que obliga a todas las autoridades que las personas detenidas sean presentadas al juez.

Por lo que, “al cotejar el *Habeas Corpus* y el *Habeas Data* se comprueba una inicial coincidencia en lo referente a su naturaleza jurídica. En ambos casos no se trata de derechos fundamentales en *stricto sensu*, sino de instrumentos o garantías procesales de defensa de los derechos a la libertad de la persona, en el caso del *Habeas Corpus*, y de la libertad informática en lo concerniente al *Habeas Data*.”<sup>2</sup>

Ahora bien, el reconocimiento del *Habeas Data* supone una condición del funcionamiento del propio sistema democrático, es decir, se trata de una garantía básica para cualquier comunidad de ciudadanos libres e iguales. Esta garantía ha cobrado gran importancia en la actualidad, con el auge de los bancos informáticos de datos, a los cuales se puede acceder fácilmente de muy diversos y sofisticados modos (por ejemplo,

<sup>1</sup> *Ibíd.* Páginas 99 y 100.

<sup>2</sup> Pérez Luño, Antonio Enríque. 2001. *Ensayos de Informática Jurídica*. Editorial Fontamara. 2ª edición México. Página. 14.

por medio de una línea telefónica, a veces incluso burlando las medidas de seguridad del propio banco de datos; de Internet, etc.), todo lo cual multiplica la posibilidad de propagar datos personales, cuya difusión pudieran perjudicar –de cualquier modo– a su titular, *agraviando así su Derecho a la Intimidad*.

El *Habeas Data*, como nuevo instituto nacido en el derecho argentino a partir de su última reforma constitucional, les ofrece la posibilidad de garantizar derechos personalísimos, frente a los nuevos avances tecnológicos que facilitan el manejo y circulación de la información, lo que ha sido ejemplo para muchos países, entre ellos el nuestro.

Antes de la reforma del artículo 6° Constitucional<sup>3</sup> –si bien el *Habeas Data* no está nominado en nuestra Constitución–, había autores que interpretaban que en el artículo 16 Constitucional está regulado al señalar: “*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*” Se abarcaba la protección de datos personales y la intimidad.

Ahora bien, la reforma Constitucional, del artículo 6, regula:

“Para el ejercicio del Derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos


que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en términos que dispongan las leyes.”

Tenemos la protección literal Constitucional sobre la información relativa a la vida privada y sobre los datos personales, pero nos preguntamos cómo, ante qué autoridad y conforme a qué procedimientos creemos que serán los Organismos de Acceso a la Información (llamados Institutos o Comisiones), federales o estatales, los competentes para conocer de estos procedimientos, por lo que los peticionarios agraviados en su intimidad, o bien quienes solicitan la corrección de sus datos personales deberán iniciar un procedimiento ante dichas autoridades; es un buen inicio para la protección de este derecho fundamental, en miras de lograr un *Habeas Data* sólido en nuestro país.

## Bibliografía

- Esclante Gonzalbo, Fernando. 2004. “*El Derecho a la Privacidad*”. Editorial Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia 02. México.
- Fernández Rodríguez, José Julio. 2004. *Lo público y lo privado en Internet*. Intimidad y libertad de expresión en la red. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. No. 154. UNAM. México.
- Pérez Luño, Antonio Enrique. 2001. *Ensayos de Informática Jurídica*. Editorial Fontamara. 2° edición México.
- Puccinelli, Oscar. 1999. *El Habeas Data en Indoiberoamérica*. Editorial Themis. Colombia.
- Ruiz Carrillo, Antonio. 2001. *La protección de los datos de carácter personal*. Editorial Bosch. España.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. 

<sup>3</sup> Decreto publicado el 20 de julio de 2007.



La experiencia internacional demuestra que el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los sectores empresariales nacionales implica tanto beneficios directos para este grupo, como beneficios para la población en general al favorecer el desarrollo democrático, así como el desarrollo económico de los países. Lo anterior debido a que el ejercicio de este derecho por parte de estos sectores puede contribuir a generar mayor claridad en las reglas de juego de los mercados, a reducir la corrupción y crear ventajas que mejoren la gestión de los sectores público y privado. Esto se logra a través: 1) de la reducción de costos para definir proyectos; 2) de la definición de estrategias comerciales a partir del uso de información estadística; 3) del conocimiento del estado de temas de interés general, así como del conocimiento de las líneas de acción política del Estado en temas estratégicos tales como el combate a la corrupción, la seguridad, educación, salud, economía, etc.; así como el conocimiento de las tendencias y políticas fiscales, lo que permite al sector privado definir posturas para posicionarse como un grupo de colaboración y presión ante el Estado; 4) de la efectiva rendición de cuentas; y 5) del conocimiento del marco legal que es aplicable al sector privado evitando la comisión de actos arbitrarios contra sus intereses de negocios; entre otros mecanismos.

En países como Estados Unidos y Canadá son las grandes corporaciones y las pequeñas y medianas empresas

las que generan y gestionan el mayor número de solicitudes de información. En Estados Unidos, 61 por ciento de las solicitudes de información fue realizado por el sector privado en 2005.<sup>1</sup> En México, los y las solicitantes que señalaron pertenecer al sector empresarial representaron únicamente 18.7 por ciento del total de personas que ejercieron su derecho de acceso a la información.<sup>2</sup>

Dadas estas condiciones, ARTICLE 19 México ejecutó un proyecto para la promoción del derecho de acceso a la información por parte del sector empresarial. Como metodología se llevó a cabo un ejercicio de seguimiento a preguntas hechas para la Administración Pública Federal y del D.F. Con este propósito, el primer paso a seguir fue determinar las necesidades e intereses de información en la materia, para lo cual ARTICLE 19 contó con la colaboración de COPARMEX DF durante todo el desarrollo del proyecto. De esta forma, fue posible integrar un grupo de trabajo compuesto por ARTICLE 19 y miembros de la COPARMEX que generó 218 solicitudes de acceso a la información que reflejaron los intereses y necesidades de información de la unión patronal. Del total, 66 preguntas fueron dirigidas a la Administración Pública Federal y 156 a la Administración Pública del Distrito Federal.

La respuesta de las autoridades a estas solicitudes de información fue monitoreada periódicamente por ARTICLE 19, con el objetivo de: 1) realizar

un diagnóstico del nivel de transparencia de ciertos temas importantes para los empresarios y la sociedad en general; 2) probar los sistemas y procedimientos de acceso a la información en el ámbito federal y del Distrito Federal; 3) realizar un análisis sobre el marco normativo en materia de acceso a la información; y 4) analizar las actitudes políticas y el nivel de capacitación de los funcionarios de las unidades de enlace y oficinas de información públicas.

Las autoridades a las que se dirigieron las solicitudes de información fueron elegidas con el propósito de incluir los siguientes ámbitos de acción: salud, seguridad, educación, economía, materia fiscal, trabajo y previsión social, anticorrupción, transparencia y acceso a la información. En el caso del Distrito Federal, también se consideraron otras instituciones en posesión de información relevante para el sector empresarial como la Secretaría de Obras y Servicios (SOS), Metrobus, la Jefatura de Gobierno, entre otros.<sup>3</sup>

Los datos obtenidos fueron sistematizados a partir del programa desarrollado por Open Society Justice Initiative, obteniendo los siguientes resultados: De las 218 solicitudes de información, sólo 126 fueron respondidas de forma completa y en tiempo, lo que representa 57.8 por ciento del total. 16 solicitudes fueron respondidas correctamente pero fuera de tiempo (7.34 por ciento), en ocho casos se concedió acceso parcial a las solicitudes de información, lo que representa 4 por

<sup>1</sup> Coalition of Journalists for Open Government, Frequent Filers: Business make FOIA their business.

<sup>2</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 4to. Informe de Labores al HI, Congreso de la Unión, 2006. Las estadísticas se generaron con la información proporcionada por 54% de los y las solicitantes que respondieron datos sobre su perfil al ingresar sus solicitudes de información.

<sup>3</sup> Las autoridades federales que se consideraron fueron: Secretaría de Salud; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; Secretaría de la Función Pública; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Economía; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Educación Pública; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; Servicio de Administración Tributaria; Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Las autoridades locales del Distrito Federal que se tomaron en cuenta en este estudio fueron: Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Transportes y Vialidad; Metrobus; Secretaría de Finanzas; Contraloría General, Instituto de Acceso a la Información Pública; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Turismo; Secretaría de Gobierno; Jefatura de Gobierno; y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. 32 solicitudes de información fueron dirigidas a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.

# Información pública para el sector empresarial: un beneficio para la sociedad en general

Darío Ramírez Salazar y Gabriela Morales / Article XIX

ciento del total de solicitudes. En 21 casos (10 por ciento) la información no fue entregada por las autoridades. En 32 casos (14.5 por ciento) la información fue declarada como no competencia de las autoridades a las que se dirigieron las solicitudes de información. Finalmente en 7 casos (3.21%), las autoridades se negaron a aceptar las solicitudes de información. De la sistematización de la información obtenida, fue posible conocer que el nivel de cumplimiento de las autoridades federales es mayor que el de las autoridades del Distrito Federal.

En relación al primer objetivo del proyecto fue posible conocer y analizar el desempeño individual de cada una de las autoridades consideradas en el proyecto. Con motivo de las negativas de acceso a la información, las negativas de aceptar nuestras solicitudes de información, la información entregada de forma incompleta, y las declaraciones de no competencia injustificada, ARTICLE 19 interpuso 27 recursos de revisión ante los órganos garantes de la transparencia y acceso a la información (IFAI e INFO DF), respectivamente. Las autoridades, cuyas respuestas fueron cuestionadas son: Secretaría de Obras y Servicios; Metrobus, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Finanzas, Delegaciones Xochimilco y Azcapotzalco. En el ámbito federal, se interpusieron cuatro recursos de revisión en contra de las respuestas emitidas por la Secretaría de Salud, la Secretaría de Economía y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Estos datos esbozan un panorama global del estado de la transparencia de ciertos temas de interés para la sociedad y el sector privado. ARTICLE 19 pudo comprobar que el acceso a la información sobre obras públicas y de vialidad en la Ciudad de México es muy limitado. En el caso de las obras públicas necesarias

para el funcionamiento del sistema de transporte colectivo Metrobus, ARTICLE 19 fue referido a tres autoridades pues se negaba la competencia de la información solicitada. De los 27 recursos de revisión interpuestos, ocho estuvieron relacionados con información sobre el presupuesto asignado para la reconstrucción del carril destinado a la circulación del Metrobus, las licitaciones para realizar el reencarpetamiento de este carril, el costo del mismo y la garantía sobre los materiales utilizados en su reconstrucción; cuatro de estos recursos fueron interpuestos contra la Secretaría de Obras y Servicios (SOS), mismos que fueron fallados a favor de esta organización, ya que la administración de las vías de comunicación primarias queda reservada a la administración pública central. Al tiempo presente se espera el cumplimiento de las resoluciones del INFO DF. Esta ONG recurrió la respuesta del ente público Metrobus sobre las pérdidas que implicó el cierre de estaciones con motivo del reencarpetamiento, ya que dicha entidad señaló que no existieron tales. A este respecto, el INFO DF resolvió que Metrobus debía sustentar dicha aseveración y ser exhaustivo en sus respuestas. Finalmente, ARTICLE 19 interpuso un recurso de revisión en relación con la negativa de respuesta sobre el costo del mantenimiento del Segundo Piso del Periférico contra la SOS. En relación a éste último, el INFO DF obligó a la SOS a entregar la información correspondiente. Las resoluciones de estos recursos generaron precedentes a favor del acceso a la información.

Por otro lado, el desarrollo económico está muy ligado con el acceso a la información sobre los requisitos legales y administrativos necesarios para abrir y operar negocios. El sector empresarial manifestó un profundo interés en conocer los datos sobre los fundamentos legales que sustentan las verificaciones

administrativas y, a partir de 32 preguntas formuladas a las delegaciones políticas, pudo conocer aquéllas donde existe mayor número de clausuras y mayores pérdidas de empleo. De igual forma, ARTICLE 19 ganó un recurso de revisión en contra de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) en relación a los trámites necesarios para abrir un negocio en la ciudad. La resolución del INFO DF indicó al ente público ser más exhaustivo en sus respuestas y agotar todas las posibilidades implícitas en una solicitud de acceso a la información general. A este respecto, en el ámbito federal, el IFAI falló que la Secretaría de Economía debería entregar a esta organización la información relativa a las importaciones del sector público.

En relación al segundo objetivo del proyecto, prueba de sistemas y procedimientos de acceso a la información, fue posible conocer que la primera versión del sistema diseñado por el IFAI con financiamiento del Banco Mundial, INFOMEX, presenta ciertos retrocesos en relación al sistema utilizado para procedimientos de acceso en el ámbito federal, SISI. En primer lugar, no facilita su uso ni el acceso por parte de la sociedad en general. La pantalla que despliega el seguimiento de las solicitudes de información no presenta el nombre de las autoridades a las que se dirigen las mismas. En segundo lugar, en el tablero denominado "historial" no hay registro de los procesos de forma cronológica, lo que se presta a confusión. En tercer lugar, no cuenta con la funcionalidad para interponer recursos de revisión por falta de respuesta y, finalmente, no vincula el número de folio de la solicitud con el expediente del recurso de revisión.

En relación al tercer objetivo de este proyecto, en el caso del Distrito Federal –con motivo de la revisión sistemática del marco normativo de acceso a la

continúa página 8 >>>

información y a través del ejercicio práctico y cotidiano del derecho—, fue posible conocer que si una autoridad se niega a aceptar una solicitud de información por considerar insatisfecha una prevención, el o la solicitante se encuentra imposibilitado(a) para cuestionar esta negativa ante una instancia autónoma, en este caso, el INFO DF. Este vacío legal y otras limitaciones de las leyes de transparencia darán lugar a ciertas propuestas por parte de ARTICLE 19 en el marco de la Reforma al Artículo Sexto Constitucional.

Finalmente, fue posible constatar que los funcionarios públicos que son responsables de los procedimientos de acceso a la información, en muchos casos, no están capacitados para aplicar correctamente la ley. Estos servidores públicos no responden las solicitudes de información en un afán de favorecer el acceso a la información, sino que su actuación, en muchos casos, es restringida por procedimientos burocráticos.

Este ejercicio de promoción y monitoreo del derecho de acceso a la información por parte de COPARMEX DF plantea nuevos retos a esta organización que se traducen en las siguientes líneas de acción, entre otras:

- Colaboración con comisiones estatales de COPARMEX para realizar ejercicios que se ajusten a sus necesidades de información.
- Talleres para vincular al INFO DF, la sociedad civil y las oficinas de información pública.
- Ejercicios de monitoreo sobre temas relevantes, tales como la provisión de servicios en la Ciudad de México para evaluar el grado de corrupción que se deriva de la deficiente prestación de los mismos.
- Promoción para la difusión de información relevante sin que medien procedimientos de acceso a la información, entre otros. ♀

## Introducción

Todo empezó cuando llegó a mi escritorio de servidora pública un documento de un ciudadano que se quejaba amargamente en su escrito de haber sufrido “problemas irreparables, difíciles de solucionar”. Al leerlo, me di cuenta de que quien la escribía había hecho un gran esfuerzo por usar un vocabulario rimbombante y solemne, que lograba que fuera imposible entender lo que solicitaba. ¿Por qué la gente cree que la mejor manera de dirigirse a las instancias gubernamentales es la más complicada? Porque es la misma manera en que la administración pública se comunica con ellos.

El lenguaje barroco y técnico que hoy manejamos, no es ni más bello, ni más eficaz que el llano; los documentos extensos o complejos no tienen por qué tener más prestigio que los breves y simples; no hay razones, ni justificaciones para tolerar que un ciudadano alfabetizado no pueda comprender las cuestiones administrativas que afectan a su vida cotidiana. Todo lo que le interesa puede ser explicado —debe ser explicado— de modo que lo pueda comprender. Lo normal debería ser que la documentación pública fuera comprensible para todos y que todos asumieramos nuestro grado de responsabilidad en ello: los empleados públicos al obligarnos a explicar las cosas con claridad y la ciudadanía al exigir que se nos hable con transparencia.<sup>1</sup>

## Lenguaje jurídico

El lenguaje jurídico forma parte del lenguaje común; es esencialmente una parte del lenguaje cotidiano. A decir de Genaro Carrió “[...] es legítimo decir que las normas jurídicas no sólo se valen del lenguaje natural, sino que en cierto sentido tienen que hacerlo”.<sup>2</sup>

Es necesario agregar al uso de un lenguaje cotidiano la modernización del mismo, ya que en la mayoría de los documentos jurídicos podemos encontrar todavía arcaísmos.<sup>3</sup> Una de las razones por las que el lenguaje que se utiliza en el ambiente jurídico es conservador tiene que ver con las características de nuestro sistema legal de derecho escrito, que tiende a permanecer en el tiempo.

Es así que el lenguaje jurídico tiende al excesivo formalismo al no modernizarse, ni simplificarse, lo cual genera la percepción en el público de que ésta es la manera de comunicación con las instancias jurídicas del Estado.

De esta forma resulta válida la aseveración de que el lenguaje utilizado por los juristas se constituye en un elemento decisivo para mantenerlo alejado

<sup>1</sup> Extracto del artículo “Lenguaje Judicial y Transparencia” ganador en la categoría de ensayo en los “Reconocimientos de Lenguaje Ciudadano” entregados el 18 de octubre del presente por la Secretaría de la Función Pública y la Red del Lenguaje Claro. A.C.

<sup>2</sup> Cassany, Daniel, “Lenguaje ciudadano para una comunicación moderna”, en Revista Mexicana de Comunicación. Disponible en línea en: <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc89/lenguaje.html>

<sup>3</sup> Carrió, Genaro R., Notas sobre Derecho y Lenguaje, 4ª edición corregida y aumentada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, p. 49.

<sup>4</sup> Ver Mandujano, Ovilla Manuel, El lenguaje de los abogados, 2ª edición, PEMEX-Lex, 2000. 86 pp.



# Transparencia en el lenguaje judicial\*

Catalina Kühne Peimbert

de la ciudadanía, mediante el empleo de expresiones ininteligibles para ésta, incrementando así su ignorancia, con el agravante de que esta ignorancia no dispensa del cumplimiento de las normas.

## Lenguaje del Poder Judicial

El Poder Judicial interviene en la vida de los ciudadanos cuando se presenta una situación de conflicto. La decisión que pronuncia un juez o tribunal para resolver este conflicto o controversia es la sentencia. Estas resoluciones no escapan del problema que se ha venido señalando; las sentencias son, con frecuencia, oscuras, complicadas, retorcidas, largas, ininteligibles y en el mejor de los casos, sólo inteligibles para los iniciados.<sup>4</sup>

Esto no tiene por qué ser así. Por un lado, la propia ley<sup>5</sup> no sólo no exige redacciones técnicas o excesivos formalismos, sino, por el contrario, señala la necesidad de expresar los fundamentos legales de las sentencias con la mayor brevedad posible, relacionar las cuestiones planteadas, las pruebas rendidas y las consideraciones jurídicas aplicables de manera concisa, para terminar resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal.

Por otra parte, las sentencias son documentos que se emiten día con día, mucho más dinámicos que la legislación, lo que permite utilizar en su redacción un lenguaje más actualizado y cotidiano.

## Transparencia y acceso a la información

En materia de transparencia en el año 2004, el Poder Judicial de la Federación, a través del Consejo de la Judicatura, acordó la divulgación vía Internet de las

sentencias o resoluciones públicas que los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito consideran como relevantes.<sup>6</sup>

Es necesario añadir a esta medida la traducción a lenguaje comprensible de la actuación del Poder Judicial de la Federación. Esto significa, identificar la información pertinente

para el ciudadano y adecuar su lenguaje para una audiencia más amplia.<sup>7</sup>

No debemos olvidar a quién se dirigen todas estas resoluciones y proyectos. Es necesaria la difusión de todos los actos de gobierno. Éste es justamente el principio de la transparencia, que en primera instancia implica tener acceso a la información, pero hay que aceptar que de nada sirve tener acceso a un cúmulo de documentos escritos en un lenguaje inentendible. Su empleo puede transformarse en un instrumento de manipulación, ocultamiento y engaño que impida el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos, el desconocimiento de sus obligaciones, así como la necesidad de apelar a terceros intermediarios que sirvan de traductores en su relación con las autoridades.<sup>8</sup>

Coincido con la idea de que toda Administración es legítima en cuanto sirve a los ciudadanos, lo que en el Estado social y democrático de Derecho significa no sólo estar sometido a la ley, sino también garantizar y difundir los derechos fundamentales.<sup>9</sup> Es así que desde mi punto de vista, el Poder Judicial tiene la oportunidad histórica de darse a entender, ahora que todo el mundo quiere escucharlo y a la vez iniciar la transformación del lenguaje jurídico a uno que gane en claridad, precisión y consecuentemente en transparencia.

<sup>4</sup> Ver Martín del Burgo y Marchán, Ángel, *El Lenguaje del Derecho*, Editorial Bosch, España, 2000, p129.

<sup>5</sup> Código Federal de Procedimientos Civiles Arts. 219 y 222.

<sup>6</sup> Ver Acuerdo General 68/2004 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a través del cual se implementa la publicación en Internet de las sentencias ejecutorias y resoluciones públicas relevantes, generadas por los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, a fin de incentivar el interés de la población en el conocimiento de las resoluciones jurisdiccionales, para fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información, publicado en el DOF el 19 de noviembre de 2004.

<sup>7</sup> Ver Reforma judicial en el Estado mexicano, Foro de Reflexión Número 1 "Transparencia y Comunicación en el Poder Judicial

<sup>8</sup> Al respecto resulta un gran esfuerzo la iniciativa de Lenguaje Ciudadano impulsada en México desde 2004 por la Secretaría de la Función Pública. (Ver [www.lenguajeciudadano.gob.mx](http://www.lenguajeciudadano.gob.mx)) de la Federación". Disponible en línea en: [www.scjn.gob.mx/ReformaJudicial/index.asp](http://www.scjn.gob.mx/ReformaJudicial/index.asp)

<sup>9</sup> Alcaraz Ramos, Manuel, *El Pluralismo Lingüístico en la Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid 1999, 139 pp.

En México, en los últimos años se ha venido desarrollando un complejo entramado de Estado que incluye la creación de instituciones con mandatos específicos en resolución de conflictos. Entre los múltiples ejemplos que se pueden señalar están: el Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación (CONAPRED), la Comisión Nacional de Protección a Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED). Algunos detalles característicos de estos órganos son que se encuentran fuera de la estructura jurisdiccional y la naturaleza de las resoluciones que emiten, pues pueden carecer de fuerza vinculante, de sanción específica o estar destinadas más a lograr un acuerdo entre partes que a emitir un veredicto condenatorio. Lo que es relevante, en todo caso, es que se trata de instancias encargadas de aplicar e interpretar ciertas ramas específicas del derecho.

En este contexto se inscribe la propuesta de este artículo. El de la interpretación y la argumentación en el nuevo México, donde los conflictos se abordan desde múltiples instancias especializadas. Como se sabe, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una

reforma que adiciona un segundo párrafo y siete fracciones al artículo 6° de nuestra Constitución. Esta acción legislativa, que fue conocida como la constitucionalización de la transparencia, entre otras cosas obliga a la creación de órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión que resolverán, en revisión, conflictos en materia de acceso a la información. El énfasis de este artículo descansa en estas instancias, a las que me refiero como órganos garantes (OG).<sup>1</sup>

Conviene primero dar cuenta de las características que distinguen a los OG. Me referiré a las cuatro que considero principales:

- Se trata de órganos y organismos que gozan de autonomía constitucional, condición que dentro de la imponente maquinaria del Estado mexicano muy pocas instituciones tienen.<sup>2</sup>
- Apesar del carácter técnico jurídico de sus resoluciones, las leyes no suelen establecer como requisito que sus integrantes tengan como formación profesional la abogacía.<sup>3</sup>
- Se trata de órganos especializados en la promoción, defensa, protección y en algunos casos con la posibilidad de lograr

la expansión de un derecho fundamental: el derecho de acceso a la información. En este sentido los OG serán guardianes de la Constitución en una materia concreta.

- El propio artículo 6° establece qué criterios serán rectores en la solución de los conflictos de los que conozcan: principio de máxima publicidad, restricción en la reserva y gratuidad de la información.

Dadas las características y condiciones especiales con que se ha dotado a los OG, nos encontramos en un punto de inflexión en la vida jurídica del país. De ahí que convenga reflexionar seriamente sobre las resoluciones que emitirá el sistema de interpretación y aplicación del propio artículo 6° constitucional. Por obvias razones, será ahí donde debamos encontrar los ejercicios de argumentación más importantes en materia de acceso a la información.

Como punto de partida tomaré el objeto de las resoluciones emitidas por los órganos garantes. Sin duda se trata de resolutivos vinculantes sobre un conflicto entre dos partes. Específicamente se trata de la aplicación (y en consecuencia de la interpretación) de legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información e incluso, en no pocos

<sup>1</sup> Por cuestión de mayor claridad en la lectura de este artículo he optado por sólo referir al término órganos garantes, sin obviar que la Constitución habla de órganos u organismos.

<sup>2</sup> Esto puede asimilarse en su justa dimensión si pensamos en la infinidad de instancias, órganos u organismos que existen en el aparato público mexicano y que sólo tienen autonomía de forma, digamos, constitucional expresa: el organismo que proveerá la información para la planeación democrática (art. 26 bis); el Tribunal Agrario (art. 27); el Banco Central (art. 28); el Instituto Federal Electoral (art. 41); la Auditoría Superior de la Federación (art. 79); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 102 b) y el Tribunal Contencioso en el Distrito Federal (art. 122). También la tienen por vía constitucional, digamos, indirecta: las universidades si las leyes se las otorgan (art. 3); los contenciosos administrativos creados por ley –en el ámbito (art. 73) y estatal (art. 116)–; y los órganos electorales en los estados (art. 116). Asunto aparte el de las autonomías de las comunidades indígenas. Entiendo como autonomía constitucional expresa cuando la constitución al describir las características que tendrá una instancia la menciona. En cambio, como autonomía constitucional indirecta a aquellos casos en los que es una condición que se obtiene a través de la legislación secundaria, pero por mandato constitucional.

<sup>3</sup> Algo similar sucede con el Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene atribuciones legales para emitir sanciones a los partidos políticos. Por otra parte, si bien éste no es el momento para abordar a profundidad este tema, aclaro que lo considero un avance en la construcción de instancias propias de una democracia compleja como la nuestra.

# La argumentación en las resoluciones de los órganos garantes del acceso a la información

Miguel Pulido Jiménez / Fundar, Centro de Análisis e Investigación

casos, de la armonización con otras leyes para destrabar pretensiones encontradas entre una persona solicitante de información (que considera que su pretensión tiene un respaldo jurídico) y una autoridad (que considera o pretende que la negación, restricción, acceso limitado o declaración de inexistencia de la información encuadra en las hipótesis legales).

En términos muy sencillos, y también muy generales, podemos decir que cuando se acude ante los órganos garantes es porque se tiene un problema de acceso a la información y se espera que por medio de una resolución con base en el derecho, y por medio del derecho, se nos dé la razón. Sin embargo, me atrevo a decir que son pocas las resoluciones que descansan en ejercicios de argumentación serios.

Algunos de los problemas, dicho de manera muy amplia, que podemos encontrar están: resoluciones con muchas referencias y demasiada estructura pero con poca ponderación de razones; empleo de redacción poco comprensible; transcripciones irrelevantes; débiles ejercicios de análisis de prueba; valoración deficiente de los argumentos expuestos por las partes; nula referencia a interpretaciones constitucionales y de derecho internacional, entre otros.

De hecho, considero que en ocasiones, cuando se tiene la oportunidad de resolver sobre alguna zona de penumbra, es decir, hasta dónde puede expandirse el derecho de acceso a la información y hasta dónde deja de colisionar con otros derechos,

los ejercicios de argumentación son muy tímidos. Ésta es una característica que deberá cambiar.


También es poco frecuente encontrar argumentos respecto a las consecuencias de la resolución que se va a dictar a la luz de los principios reconocidos en la legislación en la materia. Dadas las condiciones del derecho de acceso a la información y a la nueva redacción del texto constitucional, los OG no deberán conformarse sólo con el acto jurídico formal de dar o negar información, sino también el consecuencial. En mi opinión, como la Constitución le ordena a los OG aplicar el principio constitucional de máxima publicidad, se trata, primero, de interpretar el significado de este principio, para posteriormente interpretar desde la Constitución al resto de la legislación y ver cómo se lesiona o logra su vigencia, lo que será un estándar difícil de satisfacer.

Para poner un ejemplo muy didáctico, digamos que el mandato para quienes integran el pleno de un OG es equivalente a la figura de la llamada interpretación conforme. El OG al resolver tendrá que determinar, de entre todos los sentidos que pueda tener una norma, aquel que sea conforme a la Constitución y aplicarlo a la solución del conflicto.

En este sentido, ubico como el reto principal de los órganos garantes hacer valer los principios como mandatos de optimización fáctica y jurídica. No será fácil que los OG logren que los sujetos obligados hagan todo lo que esté a su alcance para entregar la mayor cantidad de información. Por

ello, además, una buena resolución deberá explicar porqué el pleno resolvió de una manera, cuáles fueron los antecedentes, las causas o las condiciones en virtud de las cuales se está decidiendo. De forma que no sólo indique lo que se tiene que hacer, sino también convenza. Deberán probar que se trata de la mejor solución y hacer gala de la capacidad de cumplir con la Constitución.

Este es otro de los retos a los que se enfrentarán los OG. Si consideramos que al igual que el Poder Judicial, se trata de instituciones sin legitimidad democrática obtenida por el voto popular, los OG deberán legitimarse a través de sus resoluciones. Construir resoluciones de calidad es una necesidad. Los avances que se han logrado en diversas escuelas de argumentación y modelos de análisis de la actuación del Poder Judicial son un referente obligado para los OG. Pienso en los principios básicos de no contradicción, razón suficiente, los estándares mínimos de racionalidad que se le exigen a las sentencias, la construcción de premisas (fáctica y normativa) que se correspondan al hecho específico que se está tratando, como insumos a partir de los cuales los OG podrían construir mejores resoluciones.

Los OG tendrán que explicar sus razones, justificar sus decisiones y comunicar eficazmente lo decidido. Para todo ello la argumentación será una herramienta indispensable. Ahí está el reto. ¿Podrán los OG aprovechar la oportunidad de dejar de decir cosas innecesarias y cuidar que nada importante quede fuera? 

# Donativos y Donaciones de Pemex a los municipios de Tabasco

José Manuel Arias Rodríguez y Hugo Ireta Guzmán / Asociación Ecológica Santo Tomás\*

El 30 de julio de 2007 la Asociación Ecológica Santo Tomás presentó el documento "Donativos y donaciones de Pemex a Tabasco".<sup>1</sup> Resulta interesante que en sus reacciones, las autoridades y en parte la prensa sólo han querido ver la parte que atañe al gobierno estatal, no obstante el documento también incursiona en el ámbito municipal y escudriña la utilización de los recursos de Pemex, de ahí nuestro interés en retomar el tema en este espacio.

Comenzaremos diciendo que los municipios de Tabasco son de los principales beneficiarios de los recursos que Pemex otorga vía donaciones y donativos a Tabasco, ya que son doblemente favorecidos. Por un lado, el gobierno estatal aplica recursos a través de la Comisión Interinstitucional para del medio Ambiente y el Desarrollo Social (CIMADES) en diversos municipios y, por el otro, los gobiernos municipales hacen uso de los mecanismos establecidos por Pemex para solicitar directamente apoyos a la paraestatal.

La revisión de las solicitudes dirigidas al Consejo de Administración de Pemex da cuenta que los presidentes municipales han empleado un lenguaje de presión para obtener recursos de la paraestatal. A modo de ejemplo se cita la solicitud del C. Gregorio Arias Pérez, ex presidente Municipal de Comalcalco.

[...] Petróleos Mexicanos es una empresa de todos los mexicanos que es nuestro deber y obligación ayudarla para que nos ayude y he tenido que ejercer el uso de la fuerza pública para liberar las maquinarias de las compañías que prestan sus servicios a la Paraestatal, he buscado también apoyar fuertemente a la Subdirección de Petróleos Mexicanos y he caminado muy de la mano del Ing. Teodilo Gutiérrez Acosta, pero señor Director no he sentido reciprocidad por parte de la paraestatal con mi administración y mucho menos con el Municipio que gobierno, que para su conocimiento en la actualidad con 205 mil habitantes, con 117 comunidades y con gran número de caminos que hasta el día de hoy no han podido ser siquiera pintados de negro, razón por la cual me da tristeza

tener que reclamar la nula atención por parte de la empresa que usted dirige.

Como puede observarse, el argumento usado por los municipios es el de las presiones sociales producidas por la forma en que se desarrolla la actividad petrolera en Tabasco. Por lo que se puede considerar que las solicitudes no obedecen a un programa de desarrollo municipal previamente establecido, sino a la búsqueda de soluciones rápidas a la inconformidad social generada por la actividad petrolera.

Entre 1997 y 2006, Pemex entregó directamente a municipios de Tabasco un total de 67.2 millones de pesos en especie y efectivo. El municipio de Comalcalco fue el más beneficiado al recibir 25 por ciento de dichos recursos, seguido por Macuspana (19.4 por ciento) y Centro (17 por ciento). Es importante señalar que los municipios de Balancán, Centla, Jalpa de Méndez y Emiliano Zapata son los que menos beneficios han recibido.

En cuanto a los recursos que CIMADES entrega a los municipios de Tabasco, se puede observar que el municipio de Centro, donde se encuentra la capital del estado, es el más beneficiado con 15.9 por ciento de los recursos, seguido por Huimanguillo y Cárdenas con 7.3 y 7.2 por ciento, respectivamente. Entre los municipios en donde CIMADES canaliza menos recursos se encuentran Emiliano Zapata, Tenosique y Teapa. Estos datos evidencian que la capital del estado es la más beneficiada con recursos otorgados por Pemex para apoyar el desarrollo social, sobre todo gracias a la priorización por parte de la CIMADES.

Debido a la falta de documentación, desconocemos los criterios que fundamentan estas prioridades en la entrega de recursos. Pero queda claro que la pobreza de los municipios no juega un papel fundamental en el momento de tomar esta decisión, ya que si tomamos en cuenta el índice de marginación de los municipios como referente para comparar el grado de pobreza, solamente Huimanguillo es de marginación muy alta (de hecho ocupa el primer lugar en el Índice Estatal de Marginación), mientras que el resto de los municipios más beneficiados, tanto por el gobierno estatal como por Pemex, son de marginación

\* Organización con sede en Villahermosa, Tabasco. Contacto: [stomasproyectos@yahoo.com.mx](mailto:stomasproyectos@yahoo.com.mx)

<sup>1</sup> La investigación fue elaborada con el apoyo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. y la William and Flora Hewlett Foundation.


media y, en el caso de Centro, incluso muy baja. De esta manera, las dinámicas de asignación de los recursos, donados por Pemex al estado para el desarrollo social, en vez de contribuir a la disminución de las desigualdades estructurales, las reproducen.

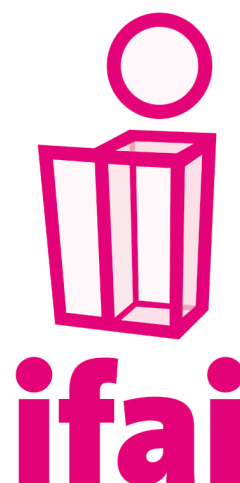
Es preciso mencionar que la falta de información de la CIMADES a Pemex, sobre la utilización de los recursos, la reproducen los municipios con la CIMADES, ya que a pesar de que para la entrega de recursos se firma un documento denominado “Acuerdo de coordinación para la aportación de recursos” en especie o en efectivo, en el cual los municipios se comprometen a acreditar el uso de los recursos, así como a otorgar todas las facilidades al estado y a la federación para verificar el uso y destino de los mismos, esto no ocurre en la práctica. En 2007, la CIMADES pidió a varios municipios la comprobación, o en su caso reintegro, de los recursos entregados durante 2005 y 2006, ya que no habían comprobado el ejercicio de los mismos.

Es posible concluir que la entrega de recursos, por parte de Pemex a los gobiernos estatal y municipales, responde más a presiones políticas por parte de éstos que a políticas concertadas entre dichos actores y la sociedad tabasqueña para promover el desarrollo social de las comunidades afectadas por la actividad petrolera.

Por último, no se encontró información que indique que la CIMADES cuente con lineamientos y criterios para la entrega de recursos a los municipios, siendo que la zona más beneficiada por el flujo de recursos es donde se ubica la capital. En cambio, municipios con amplio rezago económico y social han recibido menos recursos.

Los municipios reproducen vicios del gobierno del estado al no informar sobre el uso de los recursos a la CIMADES. Es importante que los municipios comiencen a:

- Difundir información sobre las obras públicas y programas sociales que se financian con recursos de Pemex; e
- involucrar a las comunidades afectadas en la priorización de las acciones a realizar con los recursos que reciben de la paraestatal, de manera directa o indirecta, así como en su seguimiento. 



Instituto Federal de Acceso  
a la Información Pública

**En vista de la reciente reforma al artículo 6° constitucional, que hace del acceso a la información pública un derecho fundamental,**

**el IFAI extiende una invitación a participar en una sesión de trabajo, a las 10 horas del martes 18 de septiembre, en la Sala “Floris Margadant” del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en la UNAM.**

**El propósito es discutir los contenidos y las consecuencias de dicha reforma e intercambiar puntos de vista sobre el “Código de buenas prácticas”, que recoge la experiencia federal y estatal en materia de acceso a la información y transparencia.**



El desarrollo de la transparencia en Jalisco ha sido notable, ruidoso y sobresaliente. Desde que se aprobó la segunda generación<sup>1</sup> de normatividad sobre en tema en septiembre de 2005 –que contempla la existencia de un organismo garante del derecho de acceso a la información pública–, las trifulcas entre autoridades locales y el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) han sido constantes. El problema, como es de suponerse, no radica en un sólo flanco; surge desde la propia concepción de la normatividad jalisciense en la materia, y llega hasta los irreconciliables intereses de las partes: gobernantes y gobernados.

Si bien la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ) ha sido calificada como una de las mejores del país<sup>2</sup>, además de ser de las que más se adecua a los principios establecidos en la recientemente publicada Reforma Constitucional al Artículo 6º sobre el derecho a la información<sup>3</sup>, aún resaltan ciertas problemáticas con la norma. Además de otras cosas, la Ley contempla un esquema de sanciones entre las que figuran

las amonestaciones públicas, multas, destitución de cargo e incluso denuncias de carácter penal. No obstante la completa batería de sanciones, la Ley no provee al ITEI de facultades para imponer dichas sanciones, así que la fuerza del organismo autónomo, en realidad, se limita al ámbito de las recomendaciones, con excepción de un caso: la denuncia penal. Dado que el incumplimiento a las resoluciones del Consejo del ITEI se equipara –de acuerdo al reformado Código Penal del Estado de Jalisco–<sup>4</sup> al delito de “abuso de autoridad”, cuando algún sujeto obligado (organismo o entidad pública) cae en el supuesto de delito, el ITEI se ve obligado a denunciarlo. Así, el organismo de transparencia no sólo tiene el rol de juez, sino que es también el verdugo, figura difícilmente compatible con el derecho de acceso a la información pública.

La primera denuncia penal por negar información pública fue en contra del entonces gobernador del estado de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña, por no entregar la copia de su recibo de nómina de la primera quincena de septiembre. Se trató de

un caso sin precedentes en la historia de México; el primero registrado en que un gobernador es denunciado penalmente por violar el derecho de acceso a la información pública; un derecho que tanto en la Ley estatal, como en la Constitución mexicana y diversos tratados internacionales suscritos por este país<sup>5</sup> consideran como fundamental, un derecho humano, una garantía individual. El escándalo y la trascendencia del caso dieron gran publicidad al tema de transparencia en el estado, elevando de manera exponencial las solicitudes de información realizadas al gobierno<sup>6</sup>, y colocando al ITEI como un actor protagónico en el debate público local.

El primero fue un año de resistencias para la transparencia en Jalisco. Luego de la denuncia contra el gobernador, una campaña intensa por reformar la Ley local, que fue bautizada como la “contrarreforma”, se puso en marcha con poderosa instrucción. Hubo madruguetes en el Congreso por presentar la iniciativa de reforma y luego varias irregularidades en su proceso de dictaminación. Gracias a la participación activa de grupos organizados de la

1 La primera Ley de Transparencia de Jalisco fue la primera aprobada en la materia en el ámbito nacional, en 2001, poco antes de que la Ley Federal de Acceso a la Información Pública fuera aprobada y publicada. La segunda y hoy vigente Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco fue publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco el 6 de enero de 2005, y entró en vigor el 23 de septiembre del mismo año.

2 Ramírez, Leticia; Eduardo Guerrero. “La Transparencia en México en el Ámbito Subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”. En López-Ayllón, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución; Propuestas para un debate necesario, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) / Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2006

3 López-Ayllón, Sergio y María Marván Laborde (Coordinadores), La Transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas. CIDE/IFAI, México, agosto de 2007.

4 “Comete el delito de abuso de autoridad todo servidor público, sea cual fuere su categoría que incurra en alguno de los casos siguientes: [...]”

XVIII. El incumplimiento de las resoluciones que emita el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, en los términos de la ley en la materia.” Art. 146 del Código Penal del Estado de Jalisco.

5 Entre los cuales figuran, por lo menos, los siguientes: Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Art. 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6 Entre los cuales figuran, por lo menos, los siguientes: Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Art. 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

7 En el ámbito local, articulistas, periodistas, académicos y demás voces públicas manifestaron su repudio hacia la reforma. Alonso Lujambio, por su parte, en su primer discurso oficial como Comisionado Presidente del IFAI, en la inauguración de la Semana Nacional de Transparencia, hizo fuertes declaraciones contra la retrógrada iniciativa del Congreso Jalisciense. Finalmente, invitada por el ITEI y en coordinación con el Consulado Americano en Guadalajara, Laura Newman ofreció una videoconferencia en donde dejó claridad sobre lo que no “se debe hacer” al legislar a favor del derecho de acceso a la información pública.

## El camino de la transparencia en Jalisco: la contribución de Jalisco al fortalecimiento de la transparencia en México

Paula Ramírez Höhne / ITEI

sociedad y autoridades locales, nacionales e internacionales en el tema,<sup>7</sup> así como el constante y casi inquisitivo monitoreo de los medios de comunicación, la iniciativa de reforma nunca prosperó y el costo político asumido por sus impulsores fue enorme.


Si bien las denuncias penales no han sido la norma en el proceder del ITEI –pues a la fecha se registran diez denuncias, de las cuales ninguna ha prosperado–, las constantes amonestaciones públicas, reprobaciones en evaluaciones sobre la publicación de información fundamental y otros ejercicios que realiza el ITEI para garantizar el derecho de acceso a la información pública en Jalisco han generado molestia y, en algunos casos, furiosa animadversión contra la institución y sus funcionarios. Desde la entrada en vigor de la Ley, se han resuelto 830 recursos de revisión, de los cuales sólo 42 fueron causa de alguna sanción (casi siempre de carácter administrativo), que sólo en dos casos fue acatada por la autoridad. Además, el ITEI ha realizado ocho evaluaciones a la publicación de información fundamental (o de oficio) de los sujetos obligados, con resultados nada favorables<sup>8</sup>.

No es el ITEI, o la normatividad que lo rige, sin embargo, lo que realmente incomoda a algunas autoridades, como pasa en todas partes, es la transparencia. En

abril de 2006, el Consejo del ITEI resolvió presentar una denuncia penal en contra del Congreso del Estado, por negarse a entregar las observaciones a la Cuenta Pública 2004 del Ayuntamiento de Zapopan. El ITEI resolvió que la información era de libre acceso, pues el beneficio de su publicación para la sociedad resultaba rotundamente mayor al de no conocerla. Sin embargo, el Congreso no entregó la información solicitada. Más tarde, en junio del año en curso, el ITEI resolvió presentar la segunda denuncia en contra del Congreso por negarse a entregar copias de las Actas de Sesiones de la Comisión Legislativa de Administración (en donde, por cierto, se habían tomado decisiones sobre algunos sospechosamente elevados costos de remodelación del Palacio Legislativo y otros gastos cuestionados), información que forma parte del catálogo de la llamada información fundamental o de oficio, que debe ser publicada aunque no la solicite nadie. Finalmente, el pasado 1° de agosto, el ITEI resolvió presentar la tercera denuncia en contra del Congreso del Estado, esta vez por negarse a entregar la información relativa al gasto que hacen los diputados de la partida 8000 “Erogaciones Parlamentarias Extraordinarias” y que equivale a un total de 58 millones de pesos.

En los tres casos de denuncia contra el Congreso –a diferencia de otras sanciones que han respondido más bien a la incompetencia de informar

lo que se solicita–, se ha tratado de información cuya publicación afecta los intereses (prerrogativas) particulares de los diputados y, por lo tanto, cuestiona su desempeño y pone en riesgo sus objetivos políticos. En todos los casos, tanto en la pasada como la actual generación de legisladores<sup>9</sup>, el Congreso ha preferido asumir el costo social de negar la información; es una sencilla ecuación: les resulta mucho más costoso perder sus prerrogativas autoasignadas que “quedar mal con la sociedad”.

La transparencia no es un asunto de una Ley, de una institución o unos cuantos actores públicos; es menester la configuración de un entramado institucional propicio para su desarrollo y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: una eficiente procuración de la justicia, medios de comunicación libres y activos, una comunidad de activas ONG, y leyes de libertad de expresión, de archivos, de protección de datos personales, entre otras. La recientemente publicada Reforma Constitucional al Art. 6° sobre el derecho a la información constituye un paso firme y sustancial en este proceso para el fortalecimiento y consolidación de la transparencia en el país. Con esta Reforma, el camino de la transparencia en Jalisco y en México promete ser mucho ser mucho menos atropellando que los dos primeros años, combativos pero emblemáticos, de su desarrollo en Jalisco. 

<sup>8</sup> En las evaluaciones realizadas en 2007, los resultados generales (calificaciones globales sobre 100) han sido los siguientes: Poder Legislativo 62.86 / Poder Ejecutivo (sólo Secretarías) 66.73 / Poder Judicial 43.63 / Organismos Públicos Descentralizados 46. Fuente: Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Evaluaciones a Sujetos Obligados. Disponible en: [www.itei.org.mx](http://www.itei.org.mx)

<sup>9</sup> El pasado mes de febrero del año en curso, terminó el período de la LVII legislatura, para comenzar la LVIII.

## Los municipios poco transparentes del estado de Morelos

Peter Winkel

Alí Sosol Lihaut, consejero del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), presentó el 31 de agosto al Congreso del Estado de Morelos el informe sobre el cumplimiento de la Ley de Transparencia por parte de los Ayuntamientos.


El informe abarca el periodo de noviembre de 2006 a agosto de 2007 y muestra claramente que existen todavía muchas resistencias para ser transparentes y la mayoría de los 33 ayuntamientos simplemente se niegan a dar a conocer la información que tienen que publicar de oficio. 43 por ciento (48 de 111) de los recursos de inconformidad interpuestas ante el IMIPE es contra las Unidades de Información Pública (UDIP) de los ayuntamientos. Yauhtepec y Temixco son los municipios con más recursos de inconformidad: 22 y 12 respectivamente.

En 38 casos los municipios simplemente no contestaron la solicitud de información. Dos UDIP (Tlayacapan y Totolapan) ni siquiera cuentan con una oficina y computadora, mientras seis comparten una oficina y tienen una computadora. Tlayacapan tampoco cuenta con una conexión a Internet. Diez municipios no cuentan con un reglamento interno, que permitiría implementar acciones para poder cumplir con la Ley estatal de Transparencia.

Los ayuntamientos están obligados a entregar nueve reportes mensuales, pero once no han entregado absolutamente nada y 22 han entregado únicamente un reporte. Además, 23 municipios no han entregado su reporte mensual de actualización del catálogo de datos personales. Los municipios

que mejor cumplen con la normatividad son Huitzilac, Jantetelco y Cuernavaca, pero, dicho sea de paso, cumplir con la normatividad no quiere decir en automático que la calidad de la información es excelente.

Los municipios que reprobaron absolutamente en materia de transparencia y rendición de cuentas son 11: Atlatlahucan, Ayala, Jojutla, Puente de Ixtla, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tlalnepantla, Tlayacapan, Totolapan y Zacualpan. La información más solicitada a las UDIP de los municipios son, entre otros: licencias y permisos, nóminas, obras públicas, actas de sesión, cuentas públicas y contratos, convenios y acuerdos celebrados en el municipio.

La opacidad en cuanto a la información sobre nóminas es tan proverbial que los consejeros del IMIPE se vieron obligados a precisar que todos los sujetos obligados en el estado de Morelos tienen que difundir de manera completa los sueldos, salarios, remuneraciones y demás compensaciones de todos los servidores públicos. Asimismo, en este lineamiento se determina también el nombre del servidor público, así como el nivel, cargo o la responsabilidad asignada. El acuerdo fue publicado el 22 de agosto de 2007 en el periódico oficial "Tierra y Libertad" y los sujetos obligados tienen diez días hábiles para cumplir con este lineamiento. Los funcionarios públicos responsables que no cumplan con este lineamiento podrán ser sancionados. Con esta medida el IMIPE quiere mostrar que toma muy en serio uno de los principios fundamentales de la transparencia, el principio de máxima publicidad. 

# Suscríbete ¡GRATIS!



Esta es nuestra... lo largo de tres... experiencias, apr... información, la tra... hemos contado co... de la sociedad civil... en el servicio púb... en la agenda pú... oportunidad para

Fue así como con... conjunto con Se... con un comprom... participación ciud... avances en materi... Sirva este número... Transparencia. ¡A... con su adhesión... quiciera necesite

¿Trabajas en una Universidad, Unidad de Enlace, Oficina de Información, Órgano Garante o eres miembro de algún Comité de Información?

¿Te gustaría recibir el boletín MéxicoTransparente?

¿Conoces a alguien que está o que estaría interesado en recibirlo?

Envíanos tus datos (nombre, cargo, dependencia y dirección postal) a:

Popotla 96-5, Col. Tizapán, San Ángel, México, Distrito Federal, C. P. 01090, con atención a Miguel Pulido Jiménez, señalando como asunto: **Suscripción al boletín** y con gusto te suscribiremos de forma gratuita.

También puedes enviar un correo a:

[miguel@fundar.org.mx](mailto:miguel@fundar.org.mx)

o comunicarte al (+52-55) 5595-2643 ext. 226



Esta es nues... lo largo de... dependenci... información... hemos cont... de la socie... en el servi... en la agend... oportunidad

Fue así como... conjunto co... con un com... participaci... avances en... Sirva este n... Transparenc... con su adhe

# Análisis de la transparencia y rendición de cuentas del programa de desarrollo social de PEMEX\*

Guillermo Farías\*\*

Actualmente Petróleos Mexicanos (PEMEX), una de las compañías petroleras mas grandes del mundo, contribuye aproximadamente con una tercera parte de las finanzas publicas del Estado mexicano.<sup>1</sup> A pesar de que la paraestatal se enfoca en maximizar el valor económico que obtiene de la venta de hidrocarburos, mantiene un programa de desarrollo social, cuyo objetivo es facilitar las actividades petroleras y contrarrestar los impactos derivados de éstas.

Debido a que las industrias extractivas en lo general tienen un impacto importante (y no necesariamente positivo) en las comunidades en las que operan, es comprensible que el programa de gasto en desarrollo social tenga como "objetivo mejorar la calidad de vida de la población de los estados y municipios petroleros".<sup>2</sup> A pesar de ello, los criterios de asignación de fondos del programa de desarrollo social aclaran que los apoyos dados por PEMEX "no son pagos o indemnizaciones de la Empresa por afectaciones causadas al entorno".<sup>3</sup>

También reconocen que busca el "mejoramiento de la percepción, el reconocimiento y la aceptación pública de sus actividades".<sup>4</sup> Para tales fines, PEMEX ha instrumentado un programa de desarrollo social que divide las transferencias en donativos, los cuales se proporcionan en efectivo, y donaciones, en especie. Estos donativos y donaciones se rigen por los criterios de asignación que especifican que las zonas prioritarias son aquellas en las que:

- a) se localicen instalaciones de producción, transformación y destrucción de hidrocarburos;
- b) se realice inversión en el sector petrolero;
- c) la industria petrolera genera la mayoría de los empleos directos;
- d) zonas donde la actividad petrolera impacte sustantivamente el desarrollo de otras actividades productivas; o
- e) donde la actividad petrolera impacte significativamente al medio ambiente.

Los criterios señalan que cuando menos 90 por ciento del presupuesto autorizado deberá ser destinado a zonas identificadas como prioritarias para la operación de PEMEX. La vinculación entre actividad petrolera y desarrollo social parece, de acuerdo a esta aproximación inicial, darse en términos razonables. Los propios criterios aclaran que se dará preferencia a las dependencias de los gobiernos estatales y municipales que "por ley son las responsables de la conducción e implementación de planes y programas de desarrollo".<sup>5</sup>

Además, el programa de desarrollo social incorpora, al menos en teoría, un sistema de gestión racional de los recursos con mecanismos para determinar quién recibe fondos a partir de la recepción de propuestas. Por ejemplo, los criterios de asignación especifican que los solicitantes deberán presentar el "expediente técnico de las acciones a realizar o estudios de viabilidad técnica-social".<sup>6</sup> Incluso, seguimos en el terreno de los supuestos, el programa basa su operación principalmente en un padrón de municipios prioritarios en los que hay un alto nivel de actividad petrolera.

Hasta aquí, lo que observamos es un número considerable de previsiones y lineamientos relacionados con el programa de desarrollo social, aunque esto por sí mismo no arroja una idea clara de la gestión. Si queremos conocer más sobre el programa, se requiere profundizar más en otros aspectos. Sin embargo, uno de los principales retos al analizar el programa de desarrollo social de PEMEX está marcado por la calidad de la información. Los documentos generados por la paraestatal no reportan totales (no hay reportes con cifras integradas) y tampoco refleja el proceso de toma de decisiones, presentando exclusivamente los montos totales autorizados o transferidos.<sup>7</sup>

Un ejemplo de lo reducido que resulta esta información es que la adición o desaparición de municipios de un año al otro no está respaldada por información analítica. En estos términos, es imposible determinar las razones específicas por las cuales los donativos y donaciones aumentan o se reducen año con año. Resulta obvio concluir que el manejo efectivo y transparente

El autor quiere agradecer a Nikola Binder, quien contribuyó con buena parte de la información utilizada en este análisis y a Miguel Pulido su colaboración en el proceso de edición. Estudiante de Vassel College en Nueva York. Durante los meses de mayo a julio realizó una estancia de investigación en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, donde realizó el presente estudio como parte del proyecto de Transparencia y acceso a la información. Estos resultados preliminares forman parte de un trabajo más amplio sobre contraloría social y rendición de cuentas, el caso de los donativos de Pemex a Veracruz, coordinado por Miguel Pulido.

<sup>1</sup> Esta información se puede consultar en [www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/ingresospetroleros.htm](http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/ingresospetroleros.htm). Consultado el 30 de julio de 2007.

<sup>2</sup> Ver los "Criterios para la Asignación de Donativos y Donaciones por Parte de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios".

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, las respuestas a las solicitudes de información registradas en el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) con los números de folio 185720004606 y 1857200068006. También contiene fallas considerables la información presentada en la página de PEMEX: [www.pemex.org.mx](http://www.pemex.org.mx) sobre Apoyos Autorizados por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en 2006, consultada el 5 de junio de 2007.



de los recursos del programa de desarrollo social de PEMEX depende de una lógica clara para tomar decisiones ejecutivas y que esta lógica se refleje en la información proporcionada al público, sin embargo, a grandes rasgos, el programa de desarrollo social se caracteriza por la desorganización en la información expuesta al público y la falta de transparencia en un nivel práctico.

Las conclusiones anteriores, y las que siguen, se basan en un análisis de solicitudes de acceso a la información realizadas por Fundar, Centro de Análisis e Investigación y la consulta de la página del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), específicamente la herramienta llamada “Zoom” que permite conocer solicitudes de acceso a la información previamente presentadas y sus respuestas.

De acuerdo a la información pública generada por PEMEX, existen 42 municipios en Veracruz que cuentan con instalaciones relacionadas a la industria petrolera y tienen estatus prioritario. Curiosamente, del año 2000 a 2006, 82 municipios veracruzanos recibieron donativos o donaciones aportadas por PEMEX bajo el programa de desarrollo social (el doble del padrón) y aunque es reconocible una tendencia a enfocar los recursos a municipios prioritarios, lo cierto es que las aportaciones que PEMEX da a municipios que no son prioritarios, son considerables. Así, la lógica detrás de las aportaciones es un auténtico misterio, de manera que es imposible evaluar la efectividad del proceso.

El valor del padrón de municipios es limitado, carece de una jerarquía de actividades petroleras, es decir, incluye algunos municipios que parecen tener actividades muy reducidas, no tiene información sobre el nivel de desarrollo social de esos municipios y no se cuenta con una definición práctica de lo que es la actividad petrolera concretamente, aunque debe reconocerse que se podrían encontrar referencias indirecta en los criterios de asignación. También cabe resaltar que algunos municipios incluidos en el padrón (lo que por ende les otorga el carácter de prioritario) no han recibido donativos o donaciones en los últimos 6 años, como es el caso del municipio de Acula.

Una revisión de la relación de municipios considerados para la recepción de beneficios en el periodo 2000 a 2006 abre más dudas que las respuestas que otorga. Por ejemplo, no es fácil revisar el cumplimiento de la cláusula que indica que 90 por ciento de los donativos y donaciones debe destinarse a municipios prioritarios. Verificar con confiabilidad el nivel con el que se respeta es casi imposible, pues hay años en los que la información entregada es incompleta.<sup>8</sup>

Otros hallazgos son: que no existen indicadores precisos del impacto de los programas de desarrollo social de PEMEX, en cambio, la paraestatal incorpora la petición de fondos a

su sistema para las asignaciones y no información confiable y exhaustiva de seguimiento; PEMEX no asume una parte activa en el monitoreo de sus recursos y lleva a un extremo, incluso negativo, la consideración de que “la conducción de los procesos locales de desarrollo no es su propósito central ni su responsabilidad directa”.<sup>9</sup>

Al parecer, PEMEX toma decisiones acerca de la asignación de fondos sin revisar el impacto de las mismas acciones en el pasado, sólo en la nueva propuesta (que también suele carecer de análisis objetivos y prospectivos). Sin mecanismos de evaluación externos o adicionales al proceso de solicitud de fondos, resulta difícil justificar las fluctuaciones drásticas que suceden en ocasiones. En estas condiciones uno supone que la razón por la cual los donativos y donaciones fluctúan año con año es porque los municipios presentan propuestas “razonables” para disponer de mayores recursos, sin saber si PEMEX evalúa el desempeño o la pertinencia de los aumentos para contribuir al desarrollo social.

También destaca que sólo existe una estipulación contenida en los criterios de asignación de donativos y donaciones que limita la entrega de fondos en tiempos electorales. Pero este mecanismo no garantiza que las donaciones y donativos no se desvíen para fines político-electorales. La referencia a la no asignación en tiempos electorales es tan vaga que permitió que en 2005, cuando hubo elecciones municipales en Veracruz, las transferencias del programa de desarrollo social se incrementaran en varios municipios.<sup>10</sup>

Es posible concluir que existen varios problemas con el programa de Desarrollo Social de PEMEX. La calidad de información que se encuentra en la página de PEMEX al igual que la información que documenta las autorizaciones y transferencias realizadas —y que se ha entregado en atención a solicitudes de acceso a la información localizables en la página del IFAI— es de muy baja calidad. Hay varias tablas que reportan información diferente en el mismo año y muchas de las fuentes de información contienen datos irrelevantes o confusos. La falta de información de calidad hace difícil evaluar la efectividad del programa y pone en duda su rendimiento. Uno de los problemas más graves de que la información esté incompleta es que no permite que se analice la manera en la que se toman decisiones al nivel corporativo.

Por otra parte, el simple hecho de que PEMEX difiera la responsabilidad de evaluar los proyectos que financia, con el dinero adquirido a través de la explotación de un recurso natural que pertenece a la nación, pone en duda la seriedad del programa. Un proceso de toma de decisiones serio, que tenga parámetros claramente definidos, es clave para lograr un nivel de satisfacción deseable en el cumplimiento de los objetivos planteados. ♀

<sup>8</sup> Tampoco ayuda la ausencia de una definición práctica de actividad petrolera, pues al parecer todas las actividades ligadas de una manera u otra a la producción petrolera caen dentro de la misma definición. Sin duda, el impacto de un hospital o puesto de telecomunicaciones no es el mismo que el de un complejo petroquímico, no obstante, parece no existir ninguna diferencia dentro de los criterios de PEMEX al momento de considerar las asignaciones para desarrollo social.

<sup>9</sup> “Criterios para la Asignación...”, Op Cit.

<sup>10</sup> Ver documentos sobre Donativos y Donaciones autorizados por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos a favor de diversos municipios del Estado de Veracruz, a través del Anexo de Ejecución 05/01 PEMEX-Veracruz, Anexo de Ejecución 07/02, Anexo de Ejecución 07/05.



# Acceso a la información pública y la lucha contra corrupción: lecciones y experiencias de países que poseen leyes de acceso

Helen Darbshire\*

Tenemos en el mundo más de 70 países que cuentan con leyes de acceso a la información y una experiencia bastante amplia de los retos y los éxitos de aplicación de leyes de esta naturaleza. Entre estos 70 países, hay 14 en el hemisferio oeste, incluyendo Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, dentro de los países iberoamericanos únicamente siete tienen leyes de acceso (República Dominicana, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú, además de los decretos argentino y boliviano).

Vale la pena mencionar, para hacer una comparación, que de los 23 países ex-comunistas de Europa del Este que actualmente son miembros del Consejo de Europa (la organización de derechos humanos europea), 22 tienen leyes de acceso a la información (sólo Rusia no).

Otro dato. Dentro de los 27 miembros de la Unión Europea, únicamente cuatro países no tienen verdaderas leyes de acceso a la información: Chipre, Grecia, Malta y España. El caso de España es particular dado sus otros logros en la transición hacia la democracia en los últimos 30 años y dada la evidente necesidad de transparencia en un país con tantos problemas de corrupción.<sup>1</sup>

En el ámbito del Derecho Internacional también hay avances. Existe un fallo reciente de la Corte Interamericana de

Derechos Humanos de septiembre 2006 en un caso contra Chile donde la Corte encontró que:

El artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a "buscar" y a "recibir" "informaciones", protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.<sup>2</sup>

A partir de este contexto, a continuación presento cinco lecciones basadas en la experiencia de la implementación de leyes de acceso a la información en todo el mundo.

## **Primera Lección. La ley no debe ser perfecta; ¡utilízala!**

Una de las lecciones más evidentes e importantes de la fase de implementación de leyes de acceso es que no basta su aprobación, sino que es necesario utilizarla para poder valorar el

cumplimiento del derecho. Si miramos los países con leyes de hace años (no hablo de Suecia –con ley desde 1766–, sino de leyes adoptadas en los últimos años), como Bulgaria, Bosnia, Sudáfrica, Eslovaquia, Rumania, y también países como México y Perú, lo que veremos es que el nivel de cumplimiento no está relacionado directamente con la calidad de la ley, sino que está relacionado con la utilización de la ley por la sociedad civil, los periodistas y otros sectores de la sociedad.

Un estudio de monitoreo hecho por el Open Society Justice Initiative, en colaboración con Sustentia de España, revisó las condiciones de entrega de información en 14 países, entre ellos siete países con leyes de acceso. Lo que hemos encontrado es que el país con la ley mejor diseñada –Sudáfrica– tuvo el peor desempeño en el monitoreo. En cambio, Bulgaria y Rumania, que tienen leyes con muchos defectos, tienen un alto nivel de cumplimiento con las solicitudes realizadas durante el estudio. La explicación parece muy clara: se debe a la voluntad política de implementar medidas de transparencia y, en paralelo, a un gran volumen de solicitudes; una gran demanda del público de más información.

No tengo un ejemplo de países donde haya existido voluntad política de transparentar el gobierno sin la demanda

\* Directora Ejecutiva de Access Info Europe, Madrid, España.

<sup>1</sup> Por eso, recientemente se creó una coalición de ONGs e individuos que promueve una verdadera ley de acceso a la información. De hecho, ésta fue una promesa electoral del gobierno actual, pero hasta ahora no hay una propuesta de ley, al menos no una propuesta pública.

<sup>2</sup> Corte IDH. "Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile". Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Se puede consultar en: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>. En otra parte de la misma sentencia, la Corte señala que "dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla". Incluso, la Corte no sólo concluyó que existe el derecho y la obligación positiva de respetar y hacer respetado el derecho, además resolvió que Chile "debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, dentro de las cuales debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados".

del público. En cambio, puedo mencionar ejemplos de países donde no hay mucha voluntad política, pero sí mucha demanda de la información, incluyendo una demanda inspirada por la lucha contra la corrupción. Un país así sería Georgia (ex-Unión Soviética), o el nuevo país de la ex Yugoslavia, Montenegro, donde la utilización con determinación por parte de la sociedad civil ha resultado en la obtención de mucha información.<sup>3</sup>

La ley de Montenegro tampoco es una ley perfecta, lo que vale son las acciones de la sociedad civil en su utilización. Aquí encontramos una lección muy importante para países que todavía no tienen leyes de acceso y que están en campaña para la adopción de una: ¡no es tan importante que la ley sea perfecta! Es suficiente con que la ley contenga la mayoría de los elementos fundamentales. No vale la pena perder tiempo esperando una ley perfecta.

## **Segunda Lección. Al utilizar la información, muestra al público el valor del derecho**

La segunda lección es que no es suficiente utilizar la ley, también es necesario utilizar de manera creativa la información que se entrega. En mi país, Reino Unido, tuvimos mucho miedo cuando la ley entró en vigor en los primeros días de 2005, porque las solicitudes más "famosas" en los medios de comunicación fueron también las más sensibles para el gobierno. Por ejemplo, las solicitudes sobre los consejos judiciales que recibió el Primer Ministro Tony Blair antes de tomar la decisión de ir a la guerra contra Irak. (Información que eventualmente fue filtrada y no entregada por la ley).

El miedo de la parte de los activistas era que estas solicitudes –que no se contestaron inmediatamente– minarían

la confianza del público en el poder de la nueva ley. Sin embargo, durante los primeros meses de la ley fue publicada mucha información que antes no era del dominio público. Hay muchos ejemplos sobre el funcionamiento del gobierno central y local, sobre licitaciones públicas, sobre los gastos de parlamentarios (el jefe del Parlamento de Escocia dimitió después de la publicación de sus gastos en taxis) y también sobre el sistema de salud, sobre las escuelas, y otra información menos controvertida, pero importante para la participación de la ciudadanía en las decisiones de su gobierno día a día.

En este sentido, es importante mostrar que estas leyes no son únicamente herramientas contra la corrupción. Hay un riesgo si el derecho es percibido sólo como una medida contra la corrupción, pues los funcionarios públicos tendrán miedo ante cada solicitud y no van a contestar, aunque la información no tenga nada que ver con corrupción y sea necesaria, por ejemplo, para la participación ciudadana.

Al mismo tiempo, cuando hay un éxito que demuestra el poder del derecho de acceso a la información, es importante promoverlo, sobre todo cuando está vinculado con actos de corrupción, mal utilización de fondos por la administración o gestión ineficiente de recursos. El trabajo de Fundar, en México, con su investigación en cómo gastaron el dinero destinado para combatir el VIH/SIDA, es un buen estudio de caso.

## **Tercera Lección. El valor de una Comisión**

La tercera lección de la implementación de las leyes es el valor de una entidad reguladora para impulsar su aplicación. Aproximadamente, 40 por ciento de las

leyes de acceso del mundo tienen un órgano rector, normalmente una comisión (por ejemplo, el IFAI de México y también las comisiones de Francia, Portugal, y Macedonia) o un comisionado/a, como Reino Unido, Alemania o Serbia, y las comisionadas de Eslovenia e Irlanda.

Todas las estadísticas y las anécdotas muestran que cuando hay una comisión o un comisionado/a de acceso a la información, la implementación de una nueva ley es más eficiente. Identificar algunas características de las comisiones o las comisionadas puede explicar esta diferencia:

La primera es su papel promoviendo el derecho dentro de la administración y entre el público. Eso se hace por medio de la formación de funcionarios públicos, el desarrollo de guías para los funcionarios y para el público y, a veces, como en México, por emisiones en televisión y radio. Evidentemente, para lograr un gran cambio de cultura es necesaria mucha educación.

El segundo papel es apoyar a las entidades públicas y a los responsables de la información. Es un error pensar que una comisión existe únicamente para sancionar a los funcionarios. Aunque el comisionado/a tendrá este poder, su papel es mucho más amplio y comprende el desarrollo de sistemas para facilitar la aplicación de la ley de acceso.<sup>4</sup>

Podemos comparar el caso de México con el caso de Perú: en Perú no disponemos del mismo volumen de estadísticas sobre el cumplimiento de la ley. En parte, eso es por que el IFAI (México) tiene el papel de monitorear el cumplimiento con la ley; en cambio, en Perú, este papel recae sobre la sociedad civil, que hacen cosas como monitorear el cumplimiento por cada entidad pública con la obligación

<sup>3</sup> Por ejemplo, en Montenegro, en los últimos meses, gracias a muchas solicitudes se obtuvo información sobre el presupuesto y estructura de los servicios secretos y podremos leer, en el sitio Web del Gobierno, el contrato para la privatización de una planta de aluminio, una de las empresas más grandes del país.

<sup>4</sup> Un buen ejemplo es el SISI de México, el sistema electrónico que permite a cualquier persona en el mundo que tenga acceso a Internet, solicitar información al gobierno mexicano. Lo bueno de este sistema es que permite una gestión muy eficiente de solicitudes así como una fácil recopilación de estadísticas, que son necesarios para que la comisión pueda velar efectivamente el cumplimiento con la ley.

de crear su propio portal Web. Yo creo que promover una comisión o comisionado debe ser una prioridad para la sociedad civil, las organizaciones intergubernamentales y los donantes. Lo ideal es incluir este órgano en la ley inicial.

La tercera característica es su poder sancionador por el incumplimiento de la ley. Este poder es imprescindible para que la comisión pueda proteger el derecho de acceso. La ventaja para el solicitante, y aun para la entidad pública, es que el procedimiento ante la comisión es más rápido y barato que recurrir ante tribunales administrativos. Otra ventaja es que la comisión puede identificar tendencias en las quejas, y entender así los problemas con la aplicación de la ley y recomendar medidas correctivas. En cambio, una corte tendrá opciones más limitadas y no puede corregir los problemas detrás de la queja.

#### **Cuarto Lección. La cooperación y el litigio no son mutuamente excluyentes**

En países en transición hacia la democracia, la sociedad civil muchas veces vive una fuerte tensión entre cooperar con el gobierno y, cuando sea necesario, criticar o aun litigar contra el gobierno. Hemos visto esto de cerca en Perú, donde estoy trabajando con IPYS y con Sustentia de España en un proyecto del Open Society Justice Initiative para ayudar a entidades públicas y dar asesoría técnica para implementar la ley de acceso.

Además de trabajar con estas entidades públicas, IPYS tiene litigio contra ellas por no haber contestado a solicitudes de acceso a la información o por no haber entregado información adecuada. Lo bueno es que al menos una de

estas entidades ha aceptado firmar un acuerdo de cooperación, a pesar de esta situación. Evidentemente depende del contexto político y de otros factores. Lo que quiero subrayar es que en el derecho de acceso a la información no son mutuamente excluyentes, cooperar y criticar. De hecho, la posibilidad de que sociedad civil y gobierno puedan vivir con esta dualidad es una prueba del cambio de cultura necesario para el pleno cumplimiento del derecho de acceso.

#### **Quinta Lección. La importancia de cooperación entre países e intercambio de experiencias**


En los últimos años, el movimiento del derecho de acceso se convertido en global. Podemos ver el valor de la cooperación y el intercambio de experiencias no únicamente en los programas de la sociedad civil o en el impacto en la aplicación de las nuevas leyes, sino también, por ejemplo, en los resultados del litigio.

Puedo mencionar un caso de Bulgaria, un litigio actual, donde el gobierno se negó a entregar el contrato entre el Estado búlgaro y Microsoft. Una activista de Latvia logró recibir una copia del contrato entre Microsoft y el gobierno de la ciudad de Riga (capital de Latvia) y este contrato está sirviendo como base en los argumentos para obtener el contrato en Bulgaria.

Otro caso: muchos países en Europa del Este han cambiado recientemente sus leyes de secretos de Estado citando la necesidad de cumplir con los requisitos de la OTAN. Pero los requisitos de la OTAN son en sí mismos secretos, y no han sido entregados a pesar de solicitudes de acceso a la información en Canadá y Reino Unido, dos miembros

de OTAN. Hace seis meses, una ONG de Hungría solicitó y recibió los requisitos, utilizando la ley húngara. El gobierno de Hungría, además, expuso el documento en inglés en su sitio Web lo que hemos podido utilizar para una defensa contra cambios a la ley de secretos de Albania. Al mismo tiempo, el National Security Archive en Washington colgó los criterios en un sitio Web y cuando el solicitante de Canadá intentó otra vez obtener el documento de la OTAN, la respuesta fue: "el documento ya es público y puedes encontrarla en [freedominfo.org](http://freedominfo.org)".

Y ¿cómo estamos logrando esta cooperación e intercambio de información? Con reuniones y con otros mecanismos como el FOI Advocates Network (la Red de activistas de libertad de información) que tiene un intercambio semanal en su listado de correo electrónico. Esta red tiene dos idiomas "oficiales": inglés y castellano. La verdad es que la mayoría del intercambio es inglés (en el mundo hay una dominación del inglés) y estamos pensando en crear dos listados, mientras tanto, es un buen foro para solicitar información. Se pueden leer los mensajes anteriores en [www.foiadvocates.net](http://www.foiadvocates.net)

Finalmente, quisiera mencionar que el 28 de septiembre es el Día Internacional del Derecho a Saber. Este año será la quinta vez que lo celebraremos, ahora no únicamente dentro de la comunidad de las ONGs sino también con las comisiones de información alrededor del mundo. El objetivo del día es, sencillamente, ampliar el conocimiento de la naturaleza fundamental y universal del derecho de acceso a la información. 

## PASOS ADELANTE

**Reforma al sexto.** Más que un paso adelante, la publicación el pasado 20 de julio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación del decreto por el que se adiciona un segundo párrafo y se agregan siete fracciones al artículo 6° constitucional es sin duda un salto. La constitucionalización de la transparencia es el paso adelante con el que queremos iniciar esta sección.

**Publicación de actas de sesión.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha marcado un estándar muy importante en materia de acceso a información sobre sesiones públicas. Hoy es posible consultar, en su página de Internet, el contenido de las actas de sesión del Consejo Consultivo de la CNDH. Éste es un importante avance en materia de acceso a la información, por lo que sin duda lo podemos considerar un paso adelante. Las actas de sesión se pueden consultar en: <http://www.cndh.org.mx>

**Identificar buenas prácticas para legislar mejor.** También constituye un paso hacia adelante el libro coordinado por Sergio López-Ayllón y María Marván Laborde: Transparencia en la República mexicana: un recuento de buenas prácticas. Se trata de un esfuerzo por sistematizar el estado de las legislaciones vigentes y es un diagnóstico del alcance de nuestras leyes. La versión electrónica está disponible en: [http://www.ifai.org.mx/eventos/2007/recuento\\_BuenasPracticas.pdf](http://www.ifai.org.mx/eventos/2007/recuento_BuenasPracticas.pdf)

**Nóminas o sanción.** También es un paso hacia el frente la determinación del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE) de sancionar a quienes no hagan pública la nómina y el nombre completo de las personas que trabajan en el servicio público. Sin duda es un avance pues es una medida que apunta a contrarrestar el sentimiento de impotencia que comienza a surgir entre la ciudadanía por autoridades que no cumplen las leyes de acceso a la información o no respetan sus obligaciones de transparencia.

**Promoción y capacitación en el ámbito municipal.** La Comisión Estatal de Información Gubernamental del

estado de Querétaro firmó un convenio con el municipio de San Juan del Río, mediante su Presidente Municipal. La firma de este convenio es sobre uno de los aspectos más importantes para la vigencia del acceso a la información: el cambio cultural en el ámbito municipal. Por lo pronto, su firma es un paso adelante, esperamos que también lo sean su implementación y resultados.

**Concurso de ensayo.** El esfuerzo colaborativo que han iniciado el ITEI (Jalisco), el ITEA (Aguascalientes), el IACIP (Guanajuato), la CEAPEMO (Michoacán), la CEIG (Querétaro) y las Comisiones estatales de acceso a la información pública de Nayarit y Colima convocando a un concurso regional de ensayo sobre transparencia y acceso a la información es un paso al frente. Las bases del concurso se pueden encontrar en: <http://www.ceigqro.org.mx/1erpremiotransparencia.pdf>

**Ejercicio de atribuciones y denuncia penal.** Toda una carrera hacia delante es la presentación de una denuncia penal por parte del ITEI contra quien resulte responsable en el Congreso de Jalisco por el incumplimiento de la resolución de entregar información sobre los gastos que las coordinaciones parlamentarias de la actual legislatura hacen de los 58 millones de pesos que tienen asignados a través de la partida 8000 "Erogaciones Parlamentarias Extraordinarias."

## PASOS ATRÁS


**La opacidad manifiesta de los diputados de Jalisco.** Como franca regresión es la única forma en la que se puede calificar la actitud de los coordinadores parlamentarios del PAN, Jorge Salinas Osornio, y del PRI, Juan Carlos Castellanos Casillas, quienes se niegan a entregar información sobre los recursos que les han sido asignados; arguyendo que "no son sujetos obligados". También es un paso hacia atrás la actitud del coordinador parlamentario de la coalición PRD-PT y presidente en turno del Congreso, al manifestar que no está de acuerdo con las denuncias penales interpuestas por el ITEI contra

el Congreso del Estado. ¿Se puede estar en contra del cumplimiento de la ley?

**Información inexistente sobre publicidad oficial.**

Vaya desplazamiento en reversa el de la Secretaría de Gobernación que declaró inexistente la información sobre el monto y porcentaje de la publicidad gubernamental dado a revistas impresas del país durante los últimos cuatro sexenios. Con esto, la Segob da cuenta de cómo los avances en materia legislativa se pueden nulificar por falta de voluntad política y haciendo uso de una causal excepcional convirtiéndola en la nueva regla de la opacidad legal.

**Causales de reserva como cajón de sastre.** Sólo como un paso en regresión se puede calificar la respuesta de la CNDH a una solicitud de acceso a la información en donde alega que dar acceso a las cartas recibidas por el Ombudsman, y en función de las cuales decidió presentar una acción de inconstitucionalidad contra modificaciones al código penal del Distrito Federal, podría causar un serio perjuicio a las actividades de ese proceso judicial en curso. Sin mayor argumento que ese, es decir, sin demostrar que en efecto la causal prevista en la ley es la que corresponde al caso concreto, la CNDH restringe el acceso a la información. Por si fuera poco, olvidan que la Corte ha dicho que las acciones de inconstitucionalidad no tienen litis: por ello no hay estrategia legal.

**Amparos a favor de la opacidad.** Paso hacia atrás es el que intenta dar el Sindicato de Pemex al tratar de eludir los alcances de la transparencia, evitando se haga pública la información sobre el total de las transferencias monetarias entregadas por la paraestatal a la asociación sindical en los años 2005, 2006 y lo proyectado en 2007. De concederse el amparo a favor del sindicato se daría otro caso más de opacidad y regresión en la interpretación del principio de máxima publicidad. Por lo pronto, la simple acción jurídica del sindicato es un paso hacia atrás. 

# PROGRAMA DE BECAS

**Diploma de Postítulo**  
**Transparencia,**  
**Accountability y Lucha**  
**contra la Corrupción**  
**Centro de Derechos Humanos**  
**Universidad de Chile**

**Marzo a Julio de 2008**



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

le convoca:

### 4º TALLER DE ANÁLISIS PRESUPUESTARIO E INCIDENCIA POLÍTICA

que se llevará a cabo  
Del 29 de octubre al 03 de noviembre de 2007 en el  
Hotel Holiday Inn de Cuernavaca, Morelos

**Objetivo:** que las y los participantes adquieran herramientas básicas tanto de análisis del presupuesto y gasto del gobierno federal como de diseño de estrategias de incidencia política aplicadas al análisis presupuestario.

#### Requisitos:

- 1) Disponer de tiempo completo y del apoyo de la organización para participar durante una semana en el taller.
- 2) Enviar -junto con la solicitud de participación- una cuartilla (máximo 500 palabras) de una propuesta que describa cómo y en qué utilizará la organización la herramienta de análisis presupuestario. Se recomienda que la propuesta se estructure en objetivo, actividades para lograr el objetivo y un calendario de las actividades.

#### Criterios de selección:

1. Se les dará prioridad a las y los participantes que laboren en alguna organización que se enfoque a temas de desarrollo social, democracia y gobernabilidad (género, pobreza, salud, alimentación, vivienda, educación, infancia, medio ambiente y transparencia entre algunos).
2. Se le dará prioridad a las organizaciones fuera de la Ciudad de México (Estado de México y D.F.)
3. De la solicitud de participación se evaluará especialmente la fundamentación para participar así como la propuesta de uso de la herramienta de análisis presupuestario.
4. Se seleccionarán algunas o algunos participantes que laboren en institutos de investigación, instituciones académicas y universitarios recién egresados.
5. Se procurará que exista un balance de género entre las y los participantes.

**Las y los seleccionados serán avisados directamente por correo electrónico o por teléfono el 15 de octubre de 2007**

**Costos:** hospedaje, alimentos y materiales serán cubiertos por Fundar. Transportación de ida y vuelta al hotel deberá ser cubierta por los participantes. (Habrá un número reducido de becas parciales para transportación).

**Formato de solicitud de participación:** deberá ser llenado en su totalidad y enviado electrónicamente junto con la descripción de la propuesta [finanzaspublicas@fundar.org.mx](mailto:finanzaspublicas@fundar.org.mx) o por fax al teléfono (55) 5595-2643 ext. 219, a más tardar el 8 de octubre de 2007.

**¡CUPO LIMITADO A 20 PARTICIPANTES!**

El taller se realizará con el apoyo de *The William and Flora Hewlett Foundation*

El formato de solicitud de participación y más información se encuentra disponible en: [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

#### MéxicoTransparente

año 3 / número 3 / septiembre-diciembre de 2007

#### Director:

Miguel Pulido Jiménez

#### Coordinadora editorial:

Alicia Athié

#### Consejo editorial:

Brisa Maya Solís, Darío Ramírez, Rosy Laura Castellanos, Valeria Enriquez, Alberto Mendoza, Peter Winkel, Rosalía Pérez, Juan Carlos Carrillo y Guillermo Noriega Esparza

#### Diseño Gráfico e impresión:

Mono Comunicación, S.A. de C.V.

MéxicoTransparente es una publicación del Colectivo por la Transparencia, proyecto financiado por The William and Flora Hewlett Foundation

[contacto@mexicotransparente.org.mx](mailto:contacto@mexicotransparente.org.mx)  
[www.mexicotransparente.org.mx](http://www.mexicotransparente.org.mx)  
Popotla 96-5, Col. Tizapán San Ángel  
C.P. 01090, México D.F.

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Las organizaciones integrantes del Colectivo por la Transparencia son:

#### Coodinación:

**Fundar, Centro de Análisis e Investigación**  
Popotla 96 int. 5, Col. Tizapán San Ángel,  
México D.F. 01090 / 5595-2643 ext. 221 y 226

#### Integrantes:

**Academia Mexicana de Derechos Humanos**  
Filosofía y Letras 88, Col. Copilco Universidad  
México D.F. 04360 / 5659-4980 y 5554-8094

#### Alianza Cívica

Benjamín Franklin 186 Col. Escandón,  
México D.F. 11800 / 5273-3400 y 5273-3449

#### Article XIX

Medellín 33, Col. Roma, México D.F. 06700  
1054-6500 y 1054-5400

**Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)** Atlixco 138, Col. Condesa,  
México D.F. 06140 / 5286-3323

**Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)** Medellín 33, Col. Roma,  
México D.F. 06700 / 5533-6475 y 76

#### Cultura Ecológica

Magdalena 22-401, Col. Del Valle,  
México D.F. 03100 / 5536-2884 y 5687-1526

#### DECA-Equipo Pueblo

Francisco Field Jurado 51, Col. Independencia,  
México D.F. 03630 / 5539-0015 y 0055

#### Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo

Río Tigris núm. 128, Col. Cuauhtémoc,  
México D.F. / 1107-7141 y 42 y 5682-5424

#### Libertad de Información-México

Tennessee 17, Col. Nápoles, México D.F. 03810

#### Presencia Ciudadana Mexicana

Zacatecas 206-PH, Col. Roma,  
México D.F. 06700 / 5264-6094

#### Sonora Ciudadana

Blvd. Abelardo L. Rodríguez núm. 83, Altos,  
Interior 2, Col. San Benito, Hermosillo, Sonora,  
México. C. P. 83180. Tel. (+52-662) 217-3296