

Mesa: Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en Petróleos Mexicanos
XX Foro de debate sobre la reforma energética en el Senado de la República
17 de julio de 2008

Alonso Lujambio Irazábal¹

Señoras y señores legisladores:

Agradezco la invitación para participar en este foro sobre la reforma energética, no sólo porque aquí se analiza el futuro de una industria clave para el desarrollo nacional, sino porque precisamente el día de hoy se discute uno de los temas que, a mi juicio, considero es de los más relevantes para el éxito de la misma: la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Mi presentación se concentrará básicamente en el análisis de aquellos puntos de la iniciativa de reforma de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que podrían discutirse más a fondo para asegurar que, bajo el nuevo marco jurídico que se propone, la transparencia quede especialmente fortalecida. Por lo tanto, mi propuesta busca aportar elementos que enriquezcan el debate en torno a la iniciativa, tomando en cuenta la reforma al artículo sexto constitucional, así como la experiencia de PEMEX como sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia durante cinco años en los cuales ha recibido –junto con sus subsidiarias²-- 13,235 solicitudes de información.

PEMEX como sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia

En cinco años de operación del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), la Administración Pública Federal (APF) ha recibido 317,947 solicitudes de información. En estos cinco años las dependencias y entidades que más solicitudes han recibido son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con 34,493; la Secretaría de Educación Pública (SEP), con 15,367 solicitudes y PEMEX y sus subsidiarias, con 13,235 solicitudes. ¿Qué significan estas cifras? En pocas palabras, que PEMEX se encuentra en tercer lugar en el interés de los solicitantes que han ejercido este derecho.

De las respuestas a estas 13,235 solicitudes recibidas en Pemex y sus subsidiarias, los ciudadanos se inconformaron con 951 recursos de revisión. Esto significa que en el 7.1 por ciento de los casos los solicitantes quedaron inconformes con la respuesta otorgada, ya sea porque se reservó la información, se declaró la inexistencia de la misma o se consideró incompleta la respuesta. ¿Cuál ha sido la actuación del Pleno del IFAI en los recursos que han sido resueltos? En el 19 por ciento de los recursos resueltos al 30 de junio de 2008 se revocó la respuesta ofrecida por el sujeto obligado; en el 21.3 por ciento se modificó la respuesta y en el 17.9 por ciento se confirmó la respuesta de la entidad (al resto de los recursos se les puso fin por cuestiones de forma).

¹ Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

² Las subsidiarias incluyen a PEMEX Exploración y Producción; PEMEX Gas y Petroquímica Básica; PEMEX Petroquímica; PEMEX Refinación y PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V.

Estos datos estadísticos sobre las solicitudes y recursos nos indican que PEMEX ha estado sujeto a un severo escrutinio por parte de los ciudadanos, quienes han ejercido de forma plena su derecho de acceso a la información y han recurrido al IFAI en aquellos casos en los que, a su juicio, sus solicitudes no han sido atendidas.

Consideraciones en torno a la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de PEMEX

Antes de entrar a las reflexiones específicas sobre la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, quisiera hacer algunas precisiones sobre las implicaciones de la misma para la Ley Federal de Transparencia.

No pasa desapercibido, al analizar el proyecto de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos sometida a consideración del Honorable Congreso de la Unión por parte del titular del Ejecutivo Federal, que esta iniciativa no implica —bajo ningún supuesto— contravenciones a las disposiciones establecidas, en primera instancia, en la Ley Federal de Transparencia. En efecto, Petróleos Mexicanos, en tanto se constituye como un sujeto obligado de la propia Ley, tiene la obligación de circunscribirse a objetivos tales como el de “Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados” y el de “Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados” (fracciones II y IV del artículo cuarto de la Ley Federal de Transparencia).

Igualmente, el proyecto de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos no contraviene las funciones de las Unidades de Enlace y Comités de Información tanto de Petróleos Mexicanos como de sus organismos subsidiarios, previstas en la Ley Federal de Transparencia.

No obstante lo anterior, es de subrayar la pertinencia de implementar los criterios derivados de la reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acceso a la información, por lo que a continuación procederé a realizar un análisis de dos fracciones de dicho ordenamiento jurídico que pueden contribuir a fortalecer la iniciativa de reforma que es motivo de esta mesa de debate.

Fracción V del artículo 6º Constitucional

El proyecto de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos prevé la creación de un Comité de Transparencia y Auditoría en el cual recaen, entre otras atribuciones, la de proponer al Consejo de Administración “los criterios para determinar la información que se considerará relevante sobre PEMEX y sus organismos subsidiarios, al igual que las normas para su divulgación”. La práctica internacional conoce este mecanismo con el nombre de transparencia focalizada o transparencia estratégica. El IFAI ve con enorme simpatía esta propuesta.

Con esta medida la transparencia no estaría sujeta solamente a solicitudes de información que en concreto efectúen los ciudadanos, o a las obligaciones de transparencia que de manera genérica se establecen en la Ley de Transparencia para todos los órganos públicos. La transparencia se volverá una política estratégica de la empresa respecto de la información de interés general que quiere difundir, pasando con ello a una etapa de transparencia focalizada.

En este sentido se sugiere que, de manera enunciativa y no limitativa, el Comité de Transparencia y Auditoría proponga la política de transparencia en relación con la información referente a:

- Indicadores de gestión.
- Los montos que resulten del pago de contribuciones fiscales a cargo de Pemex.
- Precios de producción y datos sobre importaciones de hidrocarburos.
- Costo de extracción y datos sobre exportaciones de petróleo crudo y gas.
- Datos sobre excedentes petroleros.
- Aportaciones a diversos fondos ya sea de manera directa o indirecta.
- Procedimientos de contratación a detalle y contenido de los contratos celebrados.

Por otra parte, se considera pertinente el fortalecimiento de la iniciativa en cuatro rubros, a efecto de asegurar que tanto el Comité de Transparencia y Auditoría como el Consejo de Administración cuenten con las atribuciones que demanda una transparencia focalizada, propia de una segunda generación de reformas en materia de acceso a la información, que se orienta hacia aspectos específicos de una política pública. Las atribuciones que se someten a la consideración del Congreso son:

- Que dentro de los criterios que el Comité adopte para determinar qué información debe difundirse, se encuentre el de subir a Internet la información que se le solicite de manera frecuente a través de solicitudes de información.
- Que el Comité de Transparencia y Auditoría cuente con facultades específicas para coordinar, en Pemex y sus subsidiarias, tanto la política en materia de transparencia y acceso a la información de la empresa, como la actuación de las Unidades de Enlace y Comités de Información a que se refiere la Ley Federal de Transparencia. Lo anterior a efecto de lograr una política de transparencia uniforme y coordinada en Pemex y sus empresas.
- Que el Comité de Transparencia y Auditoría posea atribuciones para determinar la forma en que habrá de publicarse el detalle de los procedimientos de contratación y el contenido de los contratos celebrados, particularmente en los casos donde se exceptúe la aplicación del régimen ordinario de adquisiciones y obra pública.
- Que el Comité cuente con atribuciones para fijar los criterios y periodicidad con que deben hacerse públicos los indicadores de gestión. Al respecto, la fracción V del artículo 6º constitucional establece que “los sujetos obligados... 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”.
- En relación con dichos indicadores, sería importante que se estableciera expresamente en la Ley Orgánica de la paraestatal que el Consejo de Administración tiene la atribución de aprobarlos.

Resulta necesario señalar que las disposiciones que en materia de contrataciones de bienes y servicios dedicados a labores productivas de la empresa que, en su caso, propondría el Comité al Consejo de Administración, según se desprende de la iniciativa del Ejecutivo Federal, deben fijarse

privilegiando procedimientos que permitan transparentar todo el proceso de contratación, pues se debe dar certeza a los participantes, así como a la sociedad en general, de que los recursos que ejercen Pemex y sus subsidiarias de manera más eficaz y expedita están sujetos, también, a los más estrictos controles de legalidad y transparencia.

Fracción VI del artículo 6º Constitucional

El otro asunto que quiero tratar en esta presentación es el relativo a la transparencia de los recursos que PEMEX entrega a personas físicas y morales. El nuevo artículo 6º, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “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”.

En este caso se trata de una nueva obligación donde los sujetos obligados, de acuerdo a lo que dispongan las leyes específicas, deberán transparentar los recursos públicos correspondientes. Acaso la forma de transparentar estos recursos públicos deba tomar ventaja de los medios electrónicos disponibles para esos efectos, entre los que se encuentra el Internet.

Si bien el proyecto de modificaciones a la Ley Orgánica de PEMEX propone la creación de un Comité de Transparencia y Auditoría con atribuciones para proponer qué tipo de información se considerará relevante para efectos de su divulgación, se podría también recoger de manera puntual lo que dispone el espíritu del legislador cuando dictaminó la fracción VI del artículo 6º de la Constitución.

En lo que se refiere a la entrega de recursos públicos a personas físicas y morales, el Dictamen de la Cámara de Diputados señala que: *“...Lo anterior implica que la transparencia del ejercicio de los recursos públicos se extiende en algunos casos –mismos que determinarán las leyes específicas- a las personas físicas o morales, a quienes son entregados los recursos públicos. Si bien dichas personas no se consideran sujetos obligados, la entrega de recursos públicos las sujeta a entregar informes y documentación comprobatoria por cuanto se refiere al uso y destino de los recursos públicos con los que se vieron beneficiados. Esto permite que el sujeto obligado esté en condiciones de rendir cuentas sobre el otorgamiento que hizo con los recursos públicos. Por otro lado, esta disposición establece una base constitucional para que la Federación y las entidades federativas, a través de sus órganos e instituciones, regulen los informes y documentos que las personas físicas o morales que reciban recursos públicos deben presentar para efectos de transparencia y rendición de cuentas.”*

Por su parte, el Dictamen del Senado estableció que la iniciativa señala que *“toda entidad u organización, creada con o financiada por recursos públicos, debe hacer público el ejercicio de los mismos. Esta disposición constitucional es particularmente importante porque abre un ciclo de ajuste normativo muy extenso, también en otras leyes distintas a las de transparencia, que sin embargo regulan a instancias que no forman parte de las autoridades que establece el orden jurídico del Estado nacional; partidos políticos, fideicomisos, organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro que recibe recursos públicos. Atendiendo a sus especificidades, estas entidades también debe cumplir con las bases constitucionales”*.

Debe destacarse que los artículos 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 22 de su Reglamento, establecen que los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas, estados y municipios inclusive, a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Asimismo, debe señalarse que el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 2005³ preveía que las entidades como PEMEX y sus subsidiarias debían cumplir las obligaciones de transparencia en materia presupuestaria establecidas en la Ley Federal de Transparencia, y abundaba sobre la forma de hacer pública la información sobre montos de los recursos públicos que se entregaran a personas. Esta disposición que tuvo su similar en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 y no apareció más en los de 2007 y 2008.

En ese sentido, se sugiere al Honorable Congreso de la Unión establecer en la reforma a la Ley Orgánica de PEMEX una disposición que obligue a la paraestatal y sus subsidiarias a publicar en Internet información relativa a los montos y las personas físicas y morales, incluidos estados y municipios, a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que los mismos les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Adicionalmente, se considera conveniente establecer que en todos los casos deberá documentarse la entrega de recursos públicos, a través del instrumento que corresponda, haciendo obligatorio que los destinatarios respectivos, con independencia de su naturaleza pública, privada o social, presenten un informe que dé cuenta y compruebe el uso de los recursos federales que hayan recibido.

Lo anterior es particularmente importante por los recursos públicos que PEMEX y sus subsidiarias entregan a diversas personas físicas y morales como donativos, o bien transfieren a estados, municipios y su sindicato por diversos motivos, incluido en este último caso el contrato colectivo de trabajo.

En ese sentido, se sugiere que la Ley disponga que el Comité de Transparencia y Auditoría establecerá, mediante la expedición de reglas específicas, criterios para la presentación de informes por parte de las personas físicas y morales que reciban recursos públicos, incluyendo la entrega de documentación comprobatoria del gasto. Se sugiere que la continuidad en la entrega de recursos públicos por parte de la entidad y sus organismos subsidiarios esté condicionada a la presentación completa y oportuna de los mencionados informes.

Conclusiones

³ PEF 2005.- Artículo 69. *Las entidades fiscalizadas a que se refiere el Artículo 2 de la Ley de Fiscalización de la Federación, deberán cumplir las obligaciones de transparencia en materia presupuestaria establecidas en los Artículos 7 y 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La información a que se refiere la fracción IX del Artículo 7 de dicha Ley, deberá ponerse a disposición del público en la misma fecha en que se entreguen los informes trimestrales.*

Con relación a los montos y las personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos federales, la entidad fiscalizada que otorgue dichos recursos deberá documentar la entrega de los mismos a través del instrumento que corresponda. El instrumento precisará los montos entregados y los destinatarios respectivos, con independencia de la naturaleza pública, privada o social de éstos; también establecerá la obligación de las partes receptoras o beneficiarias a presentar un informe a las entidades fiscalizadas sobre el uso y destino de los mismos.

...

Este foro de debate es una excelente oportunidad para tomar en cuenta no sólo el alcance, de por sí relevante y novedoso, sino también las áreas de oportunidad que ofrece la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos en materia de transparencia. Como ya he subrayado, la iniciativa no se contrapone con lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia porque PEMEX y sus organismos subsidiarios siguen siendo sujetos obligados de la misma. Sin embargo, considero que hay aspectos que pueden enriquecerse.

Me parece importante incorporar mecanismos tendentes a auspiciar la “transparencia focalizada” o “transparencia estratégica” mediante la enunciación de atribuciones específicas para el Comité de Transparencia y Auditoría y del Consejo de Administración, que recuperen lo estipulado por la fracción V del artículo 6º Constitucional.

En cuanto a la entrega de recursos por parte de PEMEX a personas físicas o morales, se sugiere que se traduzca normativamente, en la iniciativa, el principio constitucional del artículo sexto, fracción VI, el cual establece que 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. En ese sentido, la nueva legislación de Pemex podría colocarse a la vanguardia de la transparencia al detallar la forma en que se hará pública la entrega de recursos públicos, así como los informes y documentos comprobatorios que presenten los beneficiarios de los recursos.

Señoras y Señores legisladores, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción son políticas públicas que benefician a toda la sociedad; y por la importancia que revisten, deben ser considerados como espacio de concordia y coincidencia entre fracciones y grupos parlamentarios. Los legisladores ya han manifestado esa convicción al acordar por unanimidad la reforma al artículo 6º Constitucional.