

LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA JUDICIAL DESDE LA VISIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: UNA PROPUESTA PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Alma Carolina VIGGIANO AUSTRIA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los referentes histórico-contextuales*. III. *El entorno actual y los actores*. IV. *Las Herramientas: rumbo a la instrumentación de la política de transparencia*. V. *Los escenarios*. VI. *Conclusiones*. VII. *Anexo*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene por cometido proponer una reflexión general sobre los alcances de la política de transparencia al interior de los poderes judiciales de las entidades federativas, así como realizar una breve descripción de tres escenarios posibles en su implementación dentro del sistema de justicia mexicano, desde la perspectiva de la *gobernanza*¹ y la gestión pública.

Ante el mayor protagonismo que recientemente ha adquirido el Poder Judicial en la política nacional,² la transparencia plantea un reto importante: desarrollar institucionalmente todo un andamiaje legal y organiza-

* Presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Estado de Hidalgo.

¹ Para efectos de este ensayo, me parece justo dimensionar a la gobernanza como un proceso de toma de decisiones y la racionalidad para la ejecución de éstas, privilegiando nuestra atención en los actores y las estructuras institucionales que se ven involucradas para implementar dichas decisiones.

² Recordemos la calificación de la elección presidencial de julio de 2006 por parte del Tribunal Federal Electoral, así como la apertura del proceso de deliberación sobre la llamada Ley Televisa por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

cional al interior de los poderes judiciales locales,³ que consolide dentro del seno de las Constituciones las leyes y los manuales normativos estatales, la modificación de procesos institucionales con el fin de asegurar el oportuno acceso de la ciudadanía a la información de que son poseedores los tribunales y los juzgados.

Aportar elementos de análisis en torno de ello, contribuye, según mi apreciación, a abrir nuevas rutas de investigación y a plantear los posibles escenarios por los que transitará la transparencia judicial en México.

De fondo, este documento pretende contribuir al abordaje de la transparencia judicial como objeto de diagnóstico en el plano del saber científico, pero que al mismo tiempo, desde una perspectiva de política pública, se haga cargo de las condiciones de posibilidad de su implementación al interior de los estados de la república y del Distrito Federal, a fin de lograr nuevos procesos que permitan contar con la suficiente credibilidad social en sus actuaciones y, por tanto, apuntalar su fortalecimiento como árbitros imparciales en la aplicación de la ley.

II. LOS REFERENTES HISTÓRICO-CONTEXTUALES

Hablar de la transparencia como parte de la agenda de la reforma del Estado⁴ trae aparejada una serie de implicaciones contextuales. Por una parte, desde el punto de vista del cambio institucional,⁵ la política de transparencia, con la reforma del artículo 6o. constitucional, inaugura el paso de nuestro país hacia la segunda generación de políticas en esta

³ Cabe aclarar que desde una perspectiva federalista, no es lo mismo hablar del Poder Judicial federal como un todo y poderes judiciales de las entidades de la República. En términos facultativos y de estructura orgánica y presupuestal, el primero está conformado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Consejo de la Judicatura Federal; Instituto de la Judicatura Federal; tribunales colegiados y unitarios de Circuito; juzgados de Distrito; Instituto Federal de Defensoría Pública.

⁴ De acuerdo al artículo 12 de la Ley para la Reforma del Estado, los temas sobre los que deben pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales son: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del poder judicial, y garantías sociales.

⁵ La vía resultante del cambio institucional está conformada por 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones, y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades. North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, p. 19.

materia, misma que pretende resarcir las externalidades negativas⁶ producidas por la primera generación de ellas; y por otra parte, centra el tema de la transparencia dentro de la llamada crisis del federalismo⁷ en México, que a juzgar por los últimos acontecimientos y en torno a los logros de la Ley para la Reforma del Estado, no ha podido conseguir avances sustanciales.

Para poder comprender de mejor forma el debate de cuáles deben ser los alcances de las reformas al 6o. constitucional en el seno de los tres poderes de la Unión y cuál será la posición de los poderes judiciales del país respecto a la respuesta que se deba dar, por una parte a lo señalado por la ley y, por otra, a las exigencias ciudadanas de recibir información clara, oportuna y accesible en materia de administración de justicia, es necesario que para estar en condiciones de dimensionar el futuro que pueda tener un asunto estratégicamente clave para la sociedad y las instituciones del Estado, de manera breve echemos un vistazo a la historia reciente del tema de la transparencia en México.

Derivado de las reformas al 6o. constitucional, los poderes judiciales se encuentran frente al reto de dar respuesta a los contenidos de una enmienda constitucional que contó con un razonamiento más apegado a la racionalidad de la administración pública adscrita al Poder Ejecutivo pero que, sin embargo, le propone al Poder Judicial las directrices básicas para incorporarse a la dinámica propuesta para todos los actores de lo público en el territorio nacional.

Durante la gestión del presidente López Portillo, la idea de constituir un derecho a la información trascendió por primera vez en el ámbito de la administración pública mexicana. En aquel entonces, lo que se pretendía era garantizar el acceso del público a la información pública y, por cierto, el acceso de los partidos a los medios de comunicación, así como persuadir a la radio y la televisión de la conveniencia de incentivar la pluralidad política en el país.

El camino hacia la transparencia como una expresión de la cultura mexicana ha sido sinuoso y ha corrido de manera poco articulada en cada una de las entidades de la república. En los últimos quince años,

6 Las externalidades negativas, de acuerdo con la teoría neoclásica, describen las consecuencias no intencionales generadas por la acción maximizadora de los agentes económicos, que afectan el bienestar presente de los individuos en la comunidad.

7 Bedolla C., Francisco, "El advenimiento de la política mundo ¿Estado-nación o crisis de la política? Apuntes sobre la constitución de lo político moderno", *La globalización vista desde la periferia*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México-Porrúa, 2002.

North, Douglas C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 1a. reimpr., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

algunas entidades federativas consiguieron avanzar de manera destacada, superando incluso al gobierno federal en cuanto a la calidad de su normatividad en materia de transparencia, mientras que otras entidades, ya iniciado el siglo XXI, se han dado a la tarea de regular al respecto.

De manera general, podemos decir que la transparencia como referente primordial de cualquier práctica al interior de las instituciones públicas en nuestro país, es un logro de este siglo en el que, después de vencer fuertes resistencias, se consiguió despejar cualquier polémica en torno a si era o no una obligación del Estado garantizar a los ciudadanos el acceso y manejo transparente de la información que se encuentra en su posesión al considerarla como un bien público.⁸

Bajo este escenario nace la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002, permitiendo encaminar los esfuerzos aislados hacia un marco legal e institucional de transparencia nacional.

Si bien no todas las entidades de la república han asumido con la misma intensidad el compromiso de hacer pública la información en posesión de los órganos del Estado, en la actualidad todos los 32 gobiernos locales cuentan con una ley de acceso a la información, situación que permite aprovechar algunas líneas de coincidencia que permiten compartir una cierta identidad respecto a las problemáticas y a las tareas pendientes, aun cuando para septiembre de 2007 son manifiestas diversas asimetrías y situaciones particulares que cada entidad tendrá que resolver en el marco de su competencia.

Cada uno de los actores políticos del país, es decir, cada uno de aquellos que han trabajado para disuadir las diferencias y ponderar las posiciones comunes de las 32 entidades en favor de una ley de transparencia, se han esforzado por restarle a sus aportaciones cualquier nota de carácter partidista convencidos de que el asunto de la transparencia no responde a la motivación particular de algún partido político o grupo, sino que responde a la necesidad imperativa de consolidar un derecho de los mexicanos, como fue expresado en su momento por un grupo de gobernadores de diferente filiación partidista que impulsaron la llamada Iniciativa Chihuahua en el 2006.⁹

⁸ En el marco de la teoría neoclásica, bien público es todo satisfactor que presenta dos rasgos: uno, la no-exclusión, que significa que una vez generado se encuentra disponible para todos los miembros de la comunidad; y la no-rivalidad, que significa que el consumo de ese bien por cualquier miembro de la comunidad no afecta el consumo del mismo bien para cualquier otro miembro o toda la comunidad.

⁹ Los gobernadores de Chihuahua, Zacatecas, Veracruz, Aguascalientes y el jefe de gobierno del Distrito Federal, llevaron a cabo un loable esfuerzo al elaborar una iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y la transparencia, en la que sostenían la importancia de que los gobiernos estatales del país colocaran al

Bajo este entendido, cualquiera que sea la interpretación sobre la ubicación contextual de la transparencia en México, persiste una cuestión de fondo. Existe un consenso generalizado de que la transparencia genera tres rendimientos importantes, a saber: dota de legitimidad a nuestras instancias públicas mediante el empleo racional de los recursos, en el apego a la ley, en el desarrollo de sus procesos administrativos y en general, en una toma de decisiones de cara a la sociedad y basada en un proceso habitual de rendición de cuentas; pone frenos a la corrupción de los funcionarios y representantes políticos; y estimula una gestión pública más eficiente y de calidad. De ahí la demanda recurrente de hacer de la transparencia un bien público al alcance de toda la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, la transparencia aparece como un elemento derivado de un proceso de cambio institucional¹⁰ que ha logrado colocarse dentro de la agenda de gobierno como una posibilidad para la formulación de una política pública¹¹ con miras a constituirse en una política de Estado,¹² y que paradójicamente no se sitúa como un rubro dentro de los cinco temas sobre los que el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos han definido abordar como parte de los trabajos para la reforma de Estado, sino más bien ha demostrado tener inercia propia ya que constituye el fin último de cualquier desempeño institucional, esto es, transparentar la función pública.

Sin embargo, una de las principales externalidades negativas producidas por esta primera generación de políticas de transparencia, es

tema de la transparencia como "prioridad indiscutible", acompañado del necesario andamiaje legal e institucional, con el propósito de demostrar la conveniencia de no partidizar la iniciativa. Estos hechos demuestran que la transparencia no se trata de una bandera partidista, sino de un auténtico acuerdo nacional para transformar y democratizar al Estado en todos sus niveles, gobierne quien gobierne y para el largo plazo.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Pensando a una política pública como "...un criterio delimitador de determinadas acciones (programas, gestión, etcétera), que a su vez corresponden a ciertos objetivos que se desean alcanzar, en un determinado campo de actividad del Estado... Es decir, define de dónde a dónde, de cuándo a cuándo se realiza una determinada acción para lograr un objetivo". Véase Mungaray, Alejandro y Valenti, Giovanna (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, 1997.

¹² Me parece acertada la apreciación de Mungaray y Valenti, *op. cit.*, nota 11, en el sentido de que, en esencia, una política de Estado debe reunir, en el sentido del consenso y la responsabilidad, a sujetos y entidades relevantes y plurales para que la política no sea unilateral; asimismo, la política de Estado debe ser clara y explícita para que pueda ser realizada de manera eficiente y, por último, debe ser consistente para no ser permeada por circunstancias políticas o formas de gobierno.

como lo ha mencionado Mauricio Merino,¹³ el contar con un marco normativo que impide el cumplimiento igualitario de uno de los derechos fundamentales de los mexicanos: el acceso a la información, y más aún, este marco legal canceló la posibilidad de que el Poder Judicial avanzara en la implementación de esta política ya que, debido a lo genérico de sus postulados, excluyó a los órganos impartidores de justicia de la posibilidad de sumarse con igual intensidad a este esfuerzo por transparentar sus actuaciones y procesos.

III. EL ENTORNO ACTUAL Y LOS ACTORES

Una vez hecho este breve recorrido por algunos de los eventos más importantes de nuestra historia reciente en esta materia y antes de entrar de lleno en el análisis de los tres escenarios que se pondrán a consideración para su análisis, quisiera compartir algunos datos que resultan fundamentales para poder comprender mejor la dimensión y el rumbo que podría tomar el impacto de las leyes de transparencia en el país.

De acuerdo a datos del IFAI, 30 de las 32 leyes deben incorporar modificaciones a sus contenidos,¹⁴ debido a la reforma al artículo 6o. constitucional, situación que obliga a las entidades de la república a diseñar los contenidos particulares en sus legislaciones locales con respecto a la transparencia judicial.¹⁵

1. Los actores: hacia una caracterización regional

Los sistemas de justicia de las entidades federativas están representados, desde hace 21 años, en la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia,¹⁶ y en el marco de su Décima Reunión de Consejos de la Judicatura y Primera de Transparencia se acordó impulsar, desde el seno de este organismo nacional, una política con pretensiones de allegarse de las cuotas de participación y legitimidad necesarias para

¹³ Véase Merino, Mauricio, "Muchas políticas y un solo derecho", *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006, pp. 127-155.

¹⁴ Véase Instituto Federal de Acceso a la Información, *La Transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE-IFAI, 2007.

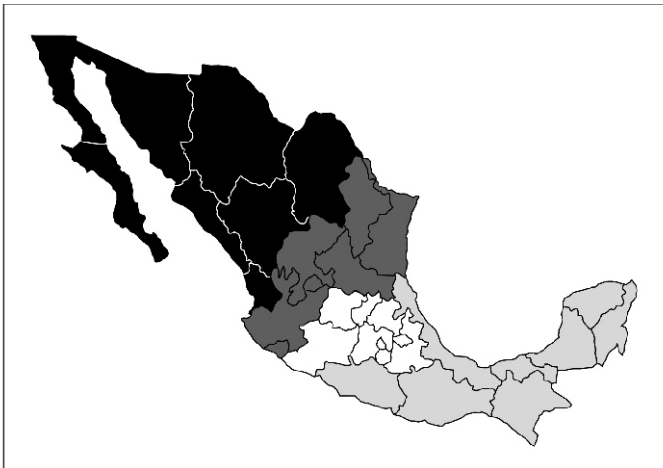
¹⁵ Véase anexo "Cuadro nacional de la implementación de la política de transparencia en las entidades de la República".

¹⁶ En lo sucesivo Conatrib.

darle el sentido público requerido y hacer de la transparencia una política de Estado con viabilidad a largo plazo; sin embargo, como a lo largo del presente ensayo se ha comentado, existen por lo menos tres escenarios que es necesario tomar en cuenta para tener claridad hacia dónde se encausará el trabajo al interior de los poderes judiciales del país.

El pasado 1o. de septiembre del presente año, se firmó por parte de 21 presidentes de tribunales superiores y supremos de los estados, los estatutos que rigen el actuar institucional de la Conatrib. En dicho documento se plantea un esquema de división territorial basado en zonas para la regionalización de los trabajos.

GRÁFICA 1
COMISIÓN NACIONAL DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA



- | | | | |
|-----------------------|----------------------------|----------------------|-------------------|
| ■ Zona Norte | ■ Zona Norte Centro | □ Zona Centro | ■ Zona Sur |
| - Baja California | - Aguascalientes | - Hidalgo | - Campeche |
| - Baja California Sur | - Colima | - México | - Chiapas |
| - Coahuila | - Guanajuato | - Michoacán | - Guerrero |
| - Chihuahua | - Jalisco | - Morelos | - Oaxaca |
| - Durango | - Nuevo León | - Puebla | - Quintana Roo |
| - Nayarit | - San Luis Potosí | - Querétaro | - Tabasco |
| - Sinaloa | - Tamaulipas | - Tlaxcala | - Veracruz |
| - Sonora | - Zacatecas | - Distrito Federal | - Yucatán |

Esta división territorial refleja en los hechos, la complejidad para generar entornos de trabajo colectivo y nos permite contar con factores de

comparación entre los órganos impartidores de justicia, por ejemplo, sobre su marco normativo e institucional en torno a la transparencia y la coexistencia de la diversidad ideológico-política, como factores decisivos que influyen en la construcción de los medios que pueden ponerse en práctica para intervenir en la consolidación de una política pública, llámese transparencia o cualquier otra.

Tener presente una caracterización de los actores que bajo su influencia puedan hacer posible un entono de cooperación, depende en cierta medida de la capacidad que exista para producir las decisiones colectivamente vinculantes e imponerlas con autoridad y, desde luego, para producir el interés público y satisfacerlo desde una organización como la Conatrib.

Sólo para ilustrar la complejidad a la que se enfrenta una agrupación nacional para llevar a cabo la implementación de la política de transparencia en el ámbito judicial, baste citar lo siguiente:

LOS ACTORES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA JUDICIAL

<i>Presidentes de Tribunales</i>	<i>Magistrados</i>	<i>Consejeros de la Judicatura</i>	<i>Titulares de Unidades de Transparencia en Tribunales</i>
32	507	120	18
<i>Total de actores: 677</i>			

Fuente: *Informes Anuales de los Tribunales Superiores y Supremos de Justicia de las Entidades de la República.*

El contenido de este cuadro nos hace evidente la radiografía de actores que intervienen en el marco de sus facultades en el diseño y formulación de las estructuras administrativas y estructuración de marcos legales para insertar a los sistemas de justicia estatales y del Distrito Federal en esta inercia de transparentar la función pública.

2. Los actores para la implementación por zonas

El contenido de los estatutos de la Conatrib contempla que los tribunales de las entidades federativas que conforman una zona establezcan

entre ellos relaciones de trabajo conjunto para la definición de prioridades comunes, y que sumen las potencialidades de las que disponen para impulsar el perfeccionamiento del sistema nacional de justicia.

En años recientes comenzó un proceso relativamente ordenado de integración regional bajo el cual se pretende organizar al país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación. Al interior de la Conatrib también se ha privilegiado la zonificación territorial para agrupar en cuatro grandes regiones a los órganos impartidores de justicia, mismos que integran a su vez a los actores que en el ámbito regional y local son susceptibles de participar y llevar a la práctica la política de transparencia.

Para una mayor descripción de la distribución geográfica y de actores involucrados en el tema que nos ocupa, se presenta un cuadro comparativo en el que se registran los actores, su número y la zona a la que están adscritos.

CUADRO COMPARATIVO, CARACTERIZACIÓN DE ACTORES POR ZONAS

<i>ZONA NORTE CENTRO</i>			
<i>Presidentes de Tribunales</i>	<i>Magistrados</i>	<i>Consejeros de la Judicatura</i>	<i>Titulares de Unidades de Transparencia en Tribunales</i>
8	119	26	4
<i>Total de actores: 157</i> Estados integrantes: <i>Aguascalientes; Colima; Guanajuato; Jalisco; Nuevo León; San Luís Potosí ; Tamaulipas y Zacatecas.</i>			
<i>ZONA NORTE</i>			
<i>Presidentes de Tribunales</i>	<i>Magistrados</i>	<i>Consejeros de la Judicatura</i>	<i>Titulares de Unidades de Transparencia en Tribunales</i>
8	84	37	4
<i>Total de actores: 133</i> Estados integrantes: <i>Baja California; Baja California Sur; Coahuila; Chihuahua; Durango; Nayarit ; Sinaloa y Sonora.</i>			

Continuación

<i>ZONA NORTE CENTRO</i>			
<i>Presidentes de Tribunales</i>	<i>Magistrados</i>	<i>Consejeros de la Judicatura</i>	<i>Titulares de Unidades de Transparencia en Tribunales</i>
8	198	29	6
<p><i>Total de actores: 241</i> <i>Estados integrantes: Hidalgo; Estado de México; Michoacán; Morelos; Puebla; Querétaro; Tlaxcala y Distrito Federal.</i></p>			
<i>ZONA SUR</i>			
<i>Presidentes de Tribunales</i>	<i>Magistrados</i>	<i>Consejeros de la Judicatura</i>	<i>Titulares de Unidades de Transparencia en Tribunales</i>
8	106	28	4
<p><i>Total de actores: 146.</i> <i>Estados integrantes: Campeche; Chiapas; Guerrero; Oaxaca; Quintana Roo; Tabasco; Veracruz y Yucatán.</i></p>			

Fuente: Informes Anuales de los Tribunales Superiores y Supremos de Justicia de las Entidades de la República.

El cuadro anterior sugiere una ruta de trabajo para el impulso de la política de transparencia judicial, ya que desglosa pormenorizadamente los actores que de manera prioritaria tendrían que participar en este proceso de implementación impulsado como parte de una política federal, pero diseñado por las entidades federativas hacia el centro, lo que constituye un primer insumo para la integración de la agenda de la transparencia judicial.

Ya que hemos visto quiénes son los responsables de llevar a la práctica la política de transparencia judicial en todo el país, ahora se hace evidente la necesidad de encontrar las herramientas adecuadas con las que en los hechos se garantice el cumplimiento del objetivo de fondo: hacer de la transparencia un bien común.

La pregunta lógica después de ubicar a los actores es con qué se llevará a cabo la implementación de ésta política, el siguiente apartado busca responder esta interrogante.

IV. LAS HERRAMIENTAS: RUMBO A LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

Habitualmente, en derecho, cuando nos enfrentamos al estudio de una problemática y su abordamiento implica proponer instrumentos legales para atender sus causas, regularmente se acude al estudio comparado que nos permite rescatar experiencias de otros países o bien de otras entidades para adaptarlas a las condiciones particulares que se buscan atender; sin embargo, dada la especificidad de lo que en estos momentos se constituye como imperativo para los poderes judiciales, creo que más que un esfuerzo documental, habría que invertir esfuerzos para definir cuáles son las mejores herramientas con las que tenemos que dotar a los diversos actores inmersos en el ámbito judicial para orientar su acción en torno a la construcción de un marco legal común, o mejor dicho una ley de transparencia específica para el Poder Judicial, capaz de hacer que el derecho al acceso a la información pública se cumpla en condiciones de igualdad en el territorio nacional y que también sume las particularidades de cada tribunal para dotar de un alto sentido federalista a la política de transparencia en materia judicial.

Por esta razón, y para trascender el ámbito conceptual y pasar al terreno pragmático, se presentan dos herramientas que serán de utilidad en esta discusión: *La Ley Modelo de Transparencia y Acceso a la Información Judicial*, y también *una propuesta de integración del Comité de Transparencia*, como instrumentos necesarios para iniciar un proceso de consulta basado en el trabajo regionalizado y que en el mediano plazo garantice un andamiaje normativo y reglamentario común.

1. *Hacia un modelo de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Judicial*

En la referida Décima Reunión Nacional de Consejos de la Judicatura y Primera de Transparencia,¹⁷ como parte de los trabajos al interior de la mesa de presidentes de tribunales, se abordó el asunto de la Ley Mode-

17 Reunión de Conatrib, 5 y 6 de julio de 2007; Pachuca, Hidalgo.

lo de Transparencia y acceso a la Información Pública Judicial, en la que fueron evidentes tres objetivos:

a) Crear una regulación acorde con la reforma del artículo 6o. de la Constitución; b) introducir en la regulación sobre acceso a la información judicial los estándares y las mejores prácticas de la materia, y c) armonizar los principios procesales con los principios que regulan las obligaciones de transparencia para los órganos gubernamentales.

El hilo conductor en la discusión de este modelo fue el compartir la apreciación plasmada en el artículo 6o. constitucional en el sentido de que la expresión “*órganos impartidores de justicia*” incluye a los poderes judiciales de la Federación, de las entidades federativas y el Distrito Federal, así como los tribunales administrativos y electorales, las juntas y tribunales laborales y cualquier otro órgano que realice de manera principal funciones materialmente jurisdiccionales.

Hacer accesible la información resguardada por los órganos de impartición de justicia responde a propósitos bien definidos: proporcionar a las partes de un proceso o procedimiento la información relevante sobre las incidencias del mismo, dar a conocer a la sociedad en general la información jurídica que se genera en los procesos o procedimiento con el objeto de indicar la manera en la que se interpreta y aplica el derecho, y asegurar una adecuada rendición de cuentas por parte de los órganos de impartición de justicia.

La apreciación generalizada en esa reunión en torno a garantizar el acceso a la información judicial fue que en todo momento la divulgación de información deberá asegurar la protección de los datos sensibles y la información protegida de conformidad con las disposiciones de esta ley modelo.

A. Obligaciones que prevé el Modelo de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Judicial

Este modelo contempla cinco artículos en los que se establecen de manera general los criterios mínimos que, desde el punto de vista de los impartidores de justicia de los estados y el Distrito Federal, definen la especificidad de nuestra tarea y que por lo mismo nos diferencia de otras dependencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En estos cinco artículos se integran tanto las obligaciones; los criterios de reserva a la publicidad de la información procesal; los procedimientos para otorgar el acceso; y los criterios generales sobre la oportunidad para otorgar el acceso, así como aquella información que deberá estar en medios electrónicos.

Para abundar en su revisión se describe de manera puntual el contenido de los artículos mencionados.

CONTENIDO BÁSICO DEL MODELO DE LEY DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL¹⁸

Obligaciones.

Artículo XX. Los órganos impartidores de justicia deberán poner en sus páginas de Internet a disposición del público y actualizar, en los términos de los Reglamentos respectivos, la información siguiente:

- I. Su estructura jurisdiccional y administrativa;
- II. Las facultades de las unidades jurisdiccionales por categoría, así como de las unidades administrativas;
- III. El directorio de funcionarios jurisdiccionales y administrativos. En el caso de los primeros deberá incluir desde el nivel de actuario o equivalente;
- IV. La remuneración mensual por cada puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos;
- IX. La información desagregada sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución.
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

¹⁸ Ley Modelo de Transparencia y Acceso a la Información Judicial. Presentación por parte de los doctores José Antonio Caballero y Sergio López Ayllón, en la mesa de Presidentes de la X Reunión Nacional de Consejos de la Judicatura y 1era de Transparencia. Conatrib, 5 y 6 de julio 2007.

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos y las ampliaciones que, en su caso, se convengan;

XIV. El marco normativo aplicable, incluyendo reglamentos, acuerdos y cualquier otra normativa emitida por las autoridades que gobiernan al órgano impartidor de justicia;

XV. Los informes de actividades tanto en materia jurisdiccional como administrativa;

XVI. Los principales indicadores sobre la actividad jurisdiccional que deberán incluir, al menos, asuntos ingresados, egresados y existencia, por unidad jurisdiccional y agregados por todo órgano de impartición de justicia, sanciones disciplinarias identificando al personal sancionado, el número de acuerdos dictados por unidad jurisdiccional y número de sentencias confirmadas, revocadas o modificadas por unidad jurisdiccional

XVII. Las listas de acuerdos, las sentencias relevantes y la jurisprudencia;

XVIII. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos jurisdiccionales y los resultados de los mismos.

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad, confiabilidad, así como su actualización periódica.

Reservas a la publicidad de la información procesal

Artículo XX. La información contenida en los expedientes judiciales y las sentencias será considerada pública, salvo que se trate de los siguientes casos:

a. Asuntos relacionados con menores o incapaces;

b. Asuntos del orden familiar en donde se ponga en peligro la integridad de los menores.

c. Delitos sexuales u otros delitos en los que se ponga en peligro la integridad personal o moral de las víctimas.

d. Información considerada como reservada o confidencial, así como los datos personales de carácter sensible

Procedimiento para otorgar el acceso

Artículo XXX. El acceso al expediente judicial y a las sentencias no publicadas será solicitado a la unidad de transparencia y acceso a la información judicial de cada órgano impartidor de justicia. La unidad deberá analizar si es procedente la solicitud y, en su caso, permitir el acceso en las condiciones que al efecto se estipulen.

Las partes tienen derecho a clasificar como confidencial la información que entreguen con motivo de los procesos en los que se encuentren involucradas, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos XX de esta ley. La unidad determinará, previa solicitud de información realizada por un tercero, la procedencia de la clasificación planteada. En caso de estimarse que la información no es confidencial se acordará el acceso a la misma.

Oportunidad para otorgar el acceso

Artículo XXXX. El acceso a la información contenida en los expedientes o a las sentencias y resoluciones puede solicitarse una vez que la información solicitada haya sido tramitada, acordada y notificada en los términos de la legislación procesal.

Información en medios electrónicos

Artículo XXXX. Las publicaciones electrónicas que realicen los órganos de impartición de justicia, así como la entrega de información en medios magnéticos no debe contener nombres y otros datos que permitan identificar a las personas involucradas en los procesos.

Sin duda que el presente modelo constituye la principal herramienta sobre la cual conducir este esfuerzo; sin embargo, si nos centramos en la importancia que tienen los actores en la consolidación de esfuerzos colectivos, debemos hacer un esfuerzo mucho más específico para ubicar en su justa dimensión la discusión de criterios medianamente homogéneos para su implementación en cada órgano judicial al interior de las entidades federativas.

2. Modelo de Comité de Transparencia: identificación de actores para su operación

Derivado del contenido del artículo 6o. constitucional, es necesario contar con un órgano responsable de trazar las directrices normativas tanto en el aspecto jurisdiccional como administrativo, sobre las cuales operarán tribunales, juzgados, salas y distintas áreas jurisdiccionales como administrativas para dar cumplimiento a lo establecido en dicho artículo y a todo el contenido de la Ley de Transparencia de cada entidad de la República.

Si el objetivo primordial es dar viabilidad a la política de transparencia al interior de los órganos de impartición de justicia, es justamente aquí donde se debe integrar un grupo interdisciplinario que permita tener en todo momento la opinión calificada de jueces y magistrados en torno a la

interpretación de la ley, y la apreciación especializada de los procesos administrativos sobre el acceso a la información.

Por ello se plantea la siguiente cédula que identifica a una estructura mínima de los actores encargados de emitir los lineamientos para la transparencia y acceso a la información pública, mismos que servirán de enlace entre las leyes estatales de transparencia, los reglamentos internos y la operatividad misma de la política de transparencia en el desempeño cotidiano de las funciones que la parte jurisdiccional y administrativa debe observar.

**CÉDULA MÍNIMA DE ACTORES PARA LA INTEGRACIÓN
DEL COMITÉ DE TRANSPARENCIA**

<i>Representatividad del ámbito jurisdiccional</i>	<i>Representatividad del ámbito administrativo</i>
Un representante de jueces civiles y familiares.	Titular del área encargada de la administración y finanzas.
Un representante de los jueces penales.	Titular del Instituto Judicial.
	Titular del Fondo Judicial.
	Titular del área de Informática.
	Titular del archivo judicial.
	Titular de comunicación social.
	Titular de la Unidad de Transparencia.

Asumir lo anterior como el incentivo que las instituciones públicas tienen para abrir canales de comunicación y cooperación para la implementación de la política de transparencia en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, implica despejar por lo menos tres incógnitas, que para apoyar nuestros fines explicativos se plantean como escenarios posibles.

V. LOS ESCENARIOS

Tomando en cuenta que la transparencia ya no es una opción que se puede tomar o, en su caso, abandonar, es previsible que la reacción de los poderes judiciales transite por tres escenarios que, o bien puedan seguir uno a otro de manera consecutiva, donde el primero, como la situación menos elaborada y conveniente para todos, dé paso al segundo y éste al escenario ideal y de mayor conveniencia para los poderes judiciales, o que se puedan presentar cualquiera de ellos, sin que para ello sea necesario un orden cronológico o la necesidad tácita de que todos los poderes judiciales del país tuvieran que experimentar en bloque la vivencia de tal escenario:

<p><i>1er. escenario</i> <i>Los incentivos aislados para la cooperación</i></p>
<p>No promueve un grupo compacto y los esfuerzos por conseguir mejoras para los poderes judiciales son coyunturales.</p>

<p><i>2o. escenario</i> <i>La acción colectiva</i></p>
<p>No hay eco de lo que señala la reforma al 6o. constitucional por no contar con el andamiaje institucional necesario para dar cabal cumplimiento a la reforma, con lo que estaría sucediendo algo semejante al problema de la reforma al 18 constitucional y la justicia para adolescentes.</p>

<p><i>3er. escenario</i> <i>La cooperación con base en un incentivo común</i></p>
<p>Los poderes judiciales se ven apoyados para superar las limitaciones presupuestales y de organización de procesos y así estar en condiciones de dar respuesta plena a lo señalado en el 6o. constitucional.</p>

1. *El primer escenario se refiere a los incentivos aislados para la cooperación.*

La posibilidad de implementar lo señalado en materia de transparencia va en relación directa con la capacidad de atraer los reflectores de la opinión pública y aparejado a ello recursos financieros, donde se les reconoce el buen desempeño e incentiva con la asignación presupuestal a

aquellos que cumplen con indicadores de gestión como: eficacia, eficiencia, independencia, honestidad, igualdad y acceso a la justicia, y de manera particular con la transparencia y lo propuesto por la reforma judicial.

- Pensando en términos de conveniencia política para el conjunto de los poderes judiciales, este escenario sería el menos adecuado si se pretende, como se ha señalado, fomentar la conformación de un grupo compacto que aspire a establecer de manera estructural un equilibrio con los otros dos poderes.
- En este escenario, cada Poder Judicial tendría que trabajar de manera aislada para conseguir los apoyos de que requiere para impulsar el cumplimiento de su respectiva agenda institucional y sus prioridades.
- La fuerza que representa la conformación de una identidad de grupo no existe y, en su lugar, cada Poder Judicial se enfrenta a la necesidad de desempeñar esas interminables tareas de gestión de mejores recursos año con año.
- En buena medida, los poderes judiciales dependen de una correcta política mediática, donde, además de las responsabilidades propias a la administración de justicia, se tendrían que preocupar por un atractivo desempeño ante los medios con la intención de ser bien calificados.
- Abordando este escenario bajo algunos de los criterios propuestos por Bourdieu¹⁹ respecto a lo que él llama *condicionamiento*, los poderes judiciales se enfrentarán a la necesidad de tratar de solucionar sus retos sin la capacidad de planificar de manera estratégica, solucionando sus problemas de manera coyuntural *condicionados* por las necesidades inmediatas y apremiantes.
- En este caso, los poderes judiciales de las diferentes entidades tendrían que estar atentos a lo que sus gobiernos y la opinión pública califique como “correcto” para ser susceptibles de recibir recursos por un buen desempeño. Dicho de otra manera, estarían condicionados por las reglas de un juego social donde se encuentran aislados, en competencia por los escasos recursos susceptibles de serles asignados, y esperando a que el contexto nacional respecto de los grandes temas les vaya indicando el camino por el cual moverse para competir por los apoyos necesarios.

19 Véase Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude, *La reproducción*, España, Laia, 1981.

- Este primer escenario nos invitaría también a reflexionar acerca de qué tanto los poderes judiciales del país podrían estar ante el riesgo de competir por beneficios coyunturales, ya fuese al interior de su estado, o frente a otros poderes judiciales a nivel nacional, jugando un juego donde cada uno experimentara la ilusión de que esfuerzos aislados podrían alcanzar beneficios estructurales para las instituciones encargadas de la administración de justicia en el país.

2. El segundo escenario se sustenta en el problema de la acción colectiva

No se consigue el impulso suficiente a la reforma al artículo 6o. constitucional, ya que el andamiaje legal se concibe como una legislación impuesta, una camisa de fuerza, que no incentiva la cooperación organizada entre los actores responsables de implementar la política de transparencia hacia el interior de los poderes judiciales; es decir, inhibiendo la acción del conjunto de sujetos susceptibles a los alcances de esta reforma interpretada como inconveniente para ellos. Como dice Olson,²⁰ el problema se presenta al pretender que los intereses comunes se convierten automáticamente en la organización del grupo y en la ejecución de acciones colectivas.

- El segundo escenario nos sitúa en una condición de no cooperación a la reforma al 6o. constitucional por no ver identificadas en sus líneas, por una parte las propuestas que han venido ofreciendo al debate de la transparencia los 32 poderes judiciales y, por otra, simplemente por no contar con el referido andamiaje institucional necesario para dar cabal cumplimiento a la reforma. Esta situación podría generar, a su vez, dos situaciones: la primera, donde se desarticulen los esfuerzos que se han venido haciendo para fortalecer a los poderes judiciales a través de organismos como la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia o la Asociación Mexicana de Órganos Impartidores de Justicia, quienes verían mermada seriamente su capacidad de convocatoria por no ofrecer a sus agremiados reales posibilidades de que sus propuestas sean consideradas en la definición de las políticas de alcance nacional, o la segunda, donde a semejanza de lo que ocurrió en materia de justicia para adolescentes con la reforma al 18 constitucional, a pesar de que la

²⁰ Véase Olson, Mancar, *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa Noriega Editores, 1992.

reforma se dio, debido a que no se aparejó con las previsiones de presupuesto necesarias, provocó que algunos de los poderes judiciales estatales se declararan incapacitados para ajustar su infraestructura y su plantilla de jueces para dar respuesta a lo señalado por la reforma.

- Ante este escenario podría suceder que se generara un nuevo proceso de identidad entre los poderes judiciales propiciando, como lo ha señalado Irene Vasilachis,²¹ que hubiera una nueva conformación de grupos de poderes judiciales en el país de acuerdo a dos razonamientos: uno esencial, derivado de las condiciones que los identifican como poderes judiciales y los iguala a otros; y uno existencial, que los distingue a unos de otros y los asemeja con los más parecidos; es decir, polarizar los esfuerzos sin imprimir criterios de manejo homogéneo en el cumplimiento de la ley.
- Por lo anterior y ante una imposibilidad generalizada de dar respuesta a los contenidos de la reforma al artículo 6o. constitucional, las agrupaciones de carácter nacional, como las que hemos mencionado, abrirían paso a nuevos organismos con características específicas y acuerdos y alianzas eminentemente coyunturales,²² que agruparían a los poderes judiciales, ya fuera de manera regional, rescatando las ventajas que representa compartir un buen número de condiciones sociales, económicas y culturales; ya fuera de acuerdo a la filiación partidista de los gobiernos estatales respectivos, o ya fuera de acuerdo a similitudes de las condiciones administrativas, tecnológicas y jurisdiccionales por citar sólo algunos elementos; es decir, bajo esta última modalidad, se agruparían los que hayan tenido mejores resultados respecto a sus particulares formas de aplicar criterios de transparencia a la actividad institucional; se agruparían aquellos en los que la labor de los consejos de la judicatura, como órganos de disciplina, tuvieran un trecho mayor en el camino hacia fomentar el acceso a la información y la transparencia; o simplemente, se podrían agrupar aquellos poderes judiciales que

21 Véase Vasilachis de Gialdino, Irene, *Identidad y representaciones sociales*, Barcelona, Gedisa, 2003.

22 Alain Touraine ha ilustrado perfectamente el asunto de las alianzas de tipo coyuntural entre aquellos grupos que comparten intereses momentáneos y muy particulares. En el caso del análisis de este escenario, podríamos identificar a los poderes judiciales del país como parte de esta calificación, ya que para el alcance de sus objetivos podrían agruparse indistintamente: una vez con criterios de conveniencia territorial (regional); otra con los poderes judiciales más parecidos en su desarrollo o limitaciones o, en un caso factible, se agruparían con poderes judiciales incentivados por semejantes estímulos políticos.

decidieran sumarse a la inercia generada por sus ejecutivos estatales, incluso agruparse por filiación partidista.

3. El tercer escenario se establece en el supuesto de la cooperación con base en un incentivo común en el que todos ganan

De tal forma que los diferentes actores de los poderes judiciales de las treinta y dos entidades de la república encuentren, en la reforma al artículo 6o. constitucional, un incentivo lo suficientemente atractivo para adaptar sus leyes, reglamentos y ordenamientos, con la finalidad de dar cabida a un proceso organizacional que contemple la política de transparencia como una prioridad para alcanzar mayores márgenes de credibilidad social en su entorno estatal con base en un incentivo: contemplar una partida presupuestal en el presupuesto de egresos de la Federación similar a la destinada para los estados y municipios, a fin de que cada Poder Judicial del país cuente con lo necesario para incorporar, por ejemplo, mejoras a la infraestructura, a los equipos de cómputo, la automatización de procesos, por citar sólo algunos casos.

- La publicidad y el posicionamiento que, como hemos sido testigos, se le da a la transparencia como una virtud a la que aspiran las instituciones públicas, es motivo suficiente para que los 32 poderes judiciales den una respuesta afirmativa, inmediata y en conjunto a la exigencia de hacer lo conducente para facilitar el acceso a la información que resguardan.
- La posibilidad de que los treinta y dos poderes judiciales vean en la reforma del artículo 6o. constitucional el incentivo suficiente para alinear sus leyes, reglamentos y ordenamientos, derivaría en la posibilidad real de agruparse formalmente o de facto, para poder impulsar diversas iniciativas en torno a su fortalecimiento ante los actores políticos nacionales.
- Dentro de este escenario, podemos señalar como ejemplos particulares los esfuerzos que organismos tales como la Conatrab y la Asociación Mexicana de Órganos Impartidores de Justicia han hecho por enviar iniciativas a los Poderes Judicial y Ejecutivo Federal, así como al Congreso de la Unión que, reflejando una posición de unidad, de trabajo colectivo y de consensos entre magistrados y jueces

han sentado precedentes de la búsqueda de beneficios para los poderes judiciales del país.²³

- El caso más reciente con el que se puede ilustrar lo anterior, es el de la iniciativa presentada al Congreso de la Unión en el sentido de crear una partida presupuestal que, dentro del presupuesto de egresos de la Federación, impulse las adecuaciones necesarias al marco jurídico en materia de presupuestación federal para evitar que pueda suceder algo parecido a lo ocurrido con el tema de la justicia para adolescentes, situación que incluso ya es motivo de controversia al interior del Poder Judicial federal, donde diversos magistrados han manifestado su descontento respecto al Consejo de la Judicatura Federal por no considerar algunos de los elementos que han impedido que se esté dando cabal cumplimiento a lo señalado por la reforma al artículo 18 constitucional.
- En el marco de lo que sugiere este escenario y como una medida específica para fortalecer de manera integral la incorporación de la esencia de la reforma del artículo 6o. constitucional a los poderes judiciales del país, 22 presidentes de tribunales superiores de justicia adscritos a la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos Conatrib, coordinaron sus esfuerzos para elaborar una propuesta en torno a la inclusión de una partida presupuestal dentro del presupuesto de egresos de la Federación.
- En esencia, la *propuesta para la inclusión de una partida presupuestal* se pronuncia:

...porque los poderes judiciales del país puedan hacer uso de mayores recursos que les permitan no sólo cubrir el pago de servicios personales, sino mejorar las condiciones remunerativas y de estímulos para el personal, ampliar la cobertura y calidad de la profesionalización de sus integrantes, adecuar las condiciones de infraestructura y, principalmente, llevar a cabo proyectos enfocados a preservar el ejercicio de una justicia pronta, expedita e imparcial, con la cual se contribuya al continuo desarrollo de la nación...²⁴

²³ Algunas de estas iniciativas son la Declaración de Jurica, nacida en el seno de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, y más recientemente, a inicios del mes de septiembre de 2007, la propuesta de creación de una partida presupuestal en el presupuesto de egresos de la Federación, promovida por la Conatrib.

²⁴ Véase *Propuesta para la inclusión de partida presupuestal dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación* que hace la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, y que fue presentada a la Cámara de Diputados Federal para su turno a las comisiones competentes con el fin de agendar reuniones de trabajo.

Si bien la fuerza que pueda adquirir el grupo de los 32 poderes judiciales no garantiza que se puedan alcanzar beneficios colectivos relacionados con el cumplimiento de lo que marca la reforma al artículo 6o. constitucional, omitir aspirar a esta consolidación y construcción de una identidad de grupo, traería como consecuencia la cancelación de las posibilidades de constituir un grupo unificado, así como una probable *involución* caracterizada por no poder mantener la curva ascendente que en los últimos años traemos como nación respecto a las posibilidades de recuperar la confianza ciudadana en sus órganos de administración de justicia y promover el equilibrio entre los poderes, situación que permitiría fortalecer el espíritu del pacto federal a través de la incorporación de las necesidades de los tribunales y juzgados a la reforma del Estado mexicano.

VI. CONCLUSIONES

Tal como la conocemos, la Ley para la Reforma del Estado es un esfuerzo inacabado en el sentido de que sus planteamientos no alcanzan a generar la sinergia necesaria para que la reforma judicial, por ejemplo, tenga francas posibilidades de dar respuesta a las exigencias en materia de transparencia y acceso a la información de cada uno de los poderes judiciales del país, por no contar con los candados constitucionales que aseguren la existencia de las fuentes de recursos de donde emergerá la posibilidad de contar con las condiciones técnicas y de infraestructura para cumplir con las expectativas en la materia. Por ello, se reconoce que tendrán que ser los poderes judiciales quienes identifiquen los medios con los que será más factible cumplir con las obligaciones que marca la ley, y con las expectativas ciudadanas de rendición de cuentas.

1. *Identificación de medios-fines*

Cualquiera que sea el escenario por el cual transite el proceso de implementación de la política de transparencia judicial, es necesario tener presente dos cosas:

- a) Los actores y sus posibilidades de trabajo regionalizado, y
- b) Los instrumentos mediante los cuales se lleve a la práctica la política de transparencia al interior de los poderes judiciales para cumplir con la política de transparencia y hacer efectiva la rendición de cuentas en el ámbito judicial.

RELACIÓN MEDIOS-FINES PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA JUDICIAL

<i>Medios</i>			<i>Fines</i>
Actores	Modelo de Ley	Trabajo por zonas	Garantía del derecho de acceso a la información.
	Perfiles para la integración del Comité de Transparencia		Criterios mínimos para el seguimiento y medición de la política de transparencia judicial.
	Iniciativa para incluir partida en Presupuesto de Egresos Federal		Hacer accesible la información judicial.

Es factible construir consensos sobre la propuesta de Ley para la Transparencia Judicial, como respuesta a la reforma del artículo 6o. constitucional; sin embargo, como dice Mauricio Merino "...una política pública especialmente compleja como la de la transparencia no podría ser desarrollada de modo uniforme en todo el país, ni tener éxito estando al margen de las características específicas de los gobiernos que han de ponerla en acción".²⁵

De nada le servirá a los poderes judiciales del país realizar y realizar reuniones entre ellos, si no se tienden los puentes de comunicación correctos con sus respectivos poderes ejecutivos y legislativos, así como con el Congreso de la Unión para discutir en mesas de trabajo las propuestas y los escenarios necesarios para anticipar la respuesta institucional de los poderes judiciales a los retos que le imponen los nuevos tiempos y la complejidad de la tarea de administrar justicia de manera transparente y con acceso a toda la población.

2. Rumbo a un trato equitativo y federalista en la asignación de recursos

Es necesario llegar a acuerdos estructurales que garanticen presupuestos más acordes con la dimensión de los retos en materia judicial,

²⁵ Véase Merino, Mauricio, *op. cit.*, nota 13, p. 129.

donde se cancele la posibilidad de que año con año cada Poder Judicial esté expuesto a no recibir los recursos necesarios para el cumplimiento de sus compromisos, en particular el más reciente, el de la transparencia.

Adoptar la política de transparencia judicial, significa en la práctica, contar con recursos suficientes para fortalecer la infraestructura y los salarios del personal judicial; mejorar la capacidad, el profesionalismo y la autonomía de los servidores públicos, apoyando las acciones para dar a todos los mexicanos acceso a una justicia pronta, completa, gratuita e imparcial, y de la misma forma contar con todos los factores tecnológicos y de recursos humanos para realizar una efectiva rendición de cuentas.

Sin duda, ello obliga a los poderes judiciales a trabajar más en la programación del gasto, en implementar sistemas para transparentar el ejercicio de recursos y perfeccionar las políticas de gestión administrativa para garantizar el uso racional de los recursos.

Por ello, el pasado 1o. de septiembre del presente año, y de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la ciudad de México, los presidentes de 22 tribunales superiores de justicia signaron una propuesta para la asignación presupuestal a los poderes judiciales de los estados dentro del presupuesto de egresos de la Federación, misma que fue turnada a las presidencias de las mesas directivas de la Cámara de Diputados y Senadores, así como al titular de la Secretaría de Hacienda, con la finalidad de poder entablar reuniones de trabajo en torno a un trato equitativo y federalista en la asignación de recursos.

Sólo en la medida de que los poderes judiciales se preparen para erigirse como interlocutores calificados, podrán asumir con decoro la responsabilidad de discutir con los otros poderes cuestiones que tengan que ver con asuntos de planeación y programación presupuestal. Y es sólo a través de una buena estrategia de planeación y rendición de cuentas que serán susceptibles de ser evaluados en su desempeño y apoyados para poder asumir aquellos retos que impliquen un mejoramiento de su situación financiera.

Si bien existe el compromiso y el deber constitucional de acatar la reforma al artículo 6o. constitucional, es importante señalar que es fundamental que los Poderes Ejecutivo y Legislativo de cada entidad, así como los del orden federal, asuman un papel de corresponsabilidad respecto al desempeño de los poderes judiciales en materia de transparencia dada la necesidad de perfeccionar la legislación en la materia con la finalidad de asegurarle mejor suerte a esta reforma que a aquellas que

no contaron con la previsión para que los obligados de la ley contaran con lo necesario para responder de manera adecuada a la misma.

Siendo el tema de transparencia un factor relativamente nuevo al interior de los poderes judiciales, se hace necesario insistir en la necesidad de homologar un piso básico de criterios y conceptos que permitan a los poderes judiciales fortalecer las posibilidades de divulgación de sus esfuerzos en torno al acceso a la información pública.

Es justo señalar que no todo se trata de recursos. Para dar respuesta a la reforma del artículo 6o. constitucional es necesario que los poderes judiciales del país hagan lo necesario por acercarse al IFAI con la intención de incentivar la capacitación y especialización de sus funcionarios, así como para saber cómo alinear sus líneas de trabajo con el fin de poder evaluar el desempeño institucional y así consolidar al judicial como un poder susceptible de asumir su responsabilidad en el perfeccionamiento de la reforma del Estado.

VII. ANEXO

CUADRO NACIONAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA

<p><i>Aguascalientes</i> Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes Aprobación: 30 de julio de 2002 (última reforma: 11 de mayo de 2006) Publicación: 30 de julio de 2002 (última reforma: 22 de mayo de 2006) Vigencia: 15 de enero de 2003 (última reforma: 1 de agosto de 2006) Ejercicio: 15 de enero de 2003 (última reforma: 1 de agosto de 2006)</p> <p><i>Baja California</i> Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Aprobación: 28 de julio de 2005 Publicación: 12 de agosto de 2005</p>	<p>Salvo el anuario judicial 2005, no existe instrumento alguno que haga posible un seguimiento medianamente homogéneo de la efectividad de las acciones derivadas de la política de transparencia judicial.</p> <p>Por ello es necesario que en la implementación de la política de transparencia judicial se anticipe la necesidad de contar con criterios homogéneos de medición para su seguimiento y evaluación.</p> <p>El presente documento propone un modelo de Comité de Transparencia que busca garantizar la representatividad de todas las instancias que intervienen en la impartición de justicia y al mismo tiempo apuntar una agenda de temas sobre los que es necesario definir indicadores de medición.</p>
---	---

Continuación

<p>Aprobación: 28 de julio de 2005 Publicación: 12 de agosto de 2005 Vigencia: 13 de agosto de 2005 Ejercicio: 13 de febrero de 2006 <i>Baja California Sur</i> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur Aprobación: 23 de febrero de 2005 Publicación: 20 de marzo de 2005 Vigencia: 1o. de enero de 2006 Ejercicio: 1o. de enero de 2006 <i>Campeche</i> Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Campeche Aprobación: 30 de junio de 2005 Publicación: 21 de julio de 2005 Vigencia: 22 de julio de 2005 Ejercicio: 12 de febrero de 2007 <i>Chiapas</i> Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas Aprobación: 11 de octubre de 2006 Publicación: 12 de octubre de 2006 Vigencia: 13 de octubre de 2006 Ejercicio: 1o. de septiembre de 2007 <i>Chihuahua</i> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua Aprobación: 10 de octubre de 2005 Publicación: 15 de octubre de 2005 Vigencia: 16 de octubre de 2005 Ejercicio: 1o. de enero de 2007 <i>Coahuila</i> Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza</p>	
--	--

Continuación

Aprobación: 29 de octubre de 2003 (última reforma: 20 de marzo de 20)

Distrito Federal Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Aprobación: 18 de marzo de 2003 (última reforma: 27 de abril de 2006)

Publicación: 8 de mayo de 2003 (última reforma: 29 de mayo de 2006)

Vigencia: 9 de mayo de 2003 (última reforma: 30 de mayo de 2006)

Ejercicio: 1o. de junio de 2006 (60 días después de la integración del órgano garante)

Durango Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango

Aprobación: 25 de febrero de 2003 (última reforma: 3 de marzo de 2004)

Publicación: 27 de febrero de 2003 (última reforma: 4 de marzo de 2004)

Vigencia: 28 de febrero de 2003 (última reforma: 5 de marzo de 2005)

Ejercicio: Gobierno, 28 de agosto de 2004

Municipios, 28 de febrero de 2005

Guanajuato Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato

Aprobación: 18 de julio de 2003

Publicación: 29 de julio de 2003

Vigencia: 30 de julio de 2003

Ejercicio: 31 de agosto de 2004

Guerrero Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero

Aprobación: 29 de septiembre de 2005

Publicación: 14 de octubre de 2005

Vigencia: 14 de febrero de 2006

Ejercicio: 14 de junio de 2006 (cuatro meses después de la entrada en vigor de la ley)

Hidalgo Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo

Continuación

<p>Aprobación: 18 de diciembre de 2006 Publicación: 29 de diciembre de 2006 Vigencia: 30 de diciembre de 2006 Ejercicio: 15 de junio de 2008</p> <p><i>Jalisco</i> Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco</p> <p>Aprobación: 20 de diciembre de 2001 (última reforma: 16 de diciembre de 2004) Publicación: 22 de enero de 2002 (última reforma: 6 de enero de 2005) Vigencia: 21 de mayo de 2002 (última reforma: 23 de septiembre de 2005) Ejercicio: 22 de septiembre de 2002 (última reforma: 23 de septiembre de 2005)</p> <p><i>México</i> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México</p> <p>Aprobación: 18 de marzo de 2004 (última reforma: 19 de diciembre de 2006) Publicación: 30 de abril de 2004 (última reforma: 1 de febrero de 2007) Vigencia: 1o. de mayo de 2004 (última reforma: 2 de febrero de 2007) Ejercicio: 25 de julio de 2005</p> <p><i>Michoacán</i> Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo</p> <p>Aprobación: 2 de agosto de 2002 Publicación: 28 de agosto de 2002 Vigencia: 20 de febrero de 2003 (120 días después de su publicación) Ejercicio: 20 de febrero de 2004</p> <p><i>Morelos</i> Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos</p> <p>Aprobación: 11 de agosto de 2003 (última reforma: 12 de abril de 2007) Publicación: 27 de agosto de 2003 (última reforma: 25 de abril de 2007)</p>	
---	--

Continuación

<p>Vigencia: 28 de agosto de 2003 (última reforma: 25 de octubre de 2007) Ejercicio: 27 de agosto de 2004 Nayarit Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Nayarit Aprobación: 27 de mayo de 2004 Publicación: 16 de junio de 2004 Vigencia: 17 de junio de 2005 Ejercicio: 17 de junio de 2005 Nuevo León Ley de Acceso a la Información Pública Aprobación: 30 de agosto de 2006 (última reforma: enero de 2007) Publicación: 21 de febrero de 2003 (última reforma: 7 de febrero de 2007) Vigencia: 21 febrero de 2003 (última reforma: 8 de febrero de 2007) Ejercicio: 1o. de septiembre de 2003 Oaxaca Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca Aprobación: 8 de septiembre de 2006 Publicación: 16 de septiembre de 2006 Vigencia: 16 de marzo de 2008 Ejercicio: 16 de marzo de 2008 Puebla Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla Aprobación: 22 de julio de 2004 Publicación: 16 de agosto de 2004 Vigencia: 17 de agosto de 2004 Ejercicio: 17 de febrero de 2006 Querétaro Ley de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro Aprobación: 8 de agosto de 2002 Publicación: 27 de septiembre de 2002</p>	
---	--

Continuación

<p>Vigencia: 28 de septiembre de 2002 Ejercicio: 1o. de abril de 2003 Quintana Roo Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo Aprobación: 13 de mayo de 2004 Publicación: 31 de mayo de 2004 Vigencia: 1o. de junio de 2004 Ejercicio: 31 de julio de 2005 San Luis Potosí Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí Aprobación: 13 de marzo de 2003 (última reforma: abril de 2004) Publicación: 20 de marzo de 2003 (última reforma: 20 de abril de 2004) Vigencia: 21 de marzo de 2003 (última reforma: 21 de abril de 2004) Ejercicio: 21 de marzo de 2004 Sinaloa Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa Aprobación: 23 de abril de 2002 Publicación: 26 de abril de 2002 Vigencia: 27 de abril de 2002 Ejercicio: 27 de abril de 2003 Sonora Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora Aprobación: 22 de febrero de 2005 (última reforma: 22 de diciembre de 2005) Publicación: 25 de febrero 2005 (última reforma: 29 de diciembre de 2005) Vigencia: 26 de febrero de 2005 (última reforma: 30 de diciembre de 2005) Ejercicio: 1o. de agosto de 2006</p>	
---	--

Continuación

<p><i>Tabasco</i> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco Aprobación: 28 de diciembre de 2006 Publicación: 10 de febrero de 2007 Vigencia: 11 de febrero de 2007 Ejercicio: 11 de febrero de 2008</p> <p><i>Tamaulipas</i> Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas Aprobación: 24 de noviembre de 2004 (última reforma: 29 de junio de 2007) Publicación: 25 de noviembre de 2004 (última reforma: 5 de julio de 2007) Vigencia: 26 de noviembre de 2004 (última reforma: 6 de julio de 2007) Ejercicio: 26 de junio de 2005 (última reforma: 6 de julio de 2007)</p> <p><i>Tlaxcala</i> Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala Aprobación: 5 de agosto de 2004 (última reforma: 14 de diciembre de 2006) Publicación: 13 de agosto de 2004 (última reforma: 12 de enero de 2007) Vigencia: 13 de agosto de 2005 (última reforma: 16 de enero de 2007) Ejercicio: 13 de agosto de 2005 (última reforma: 16 de enero de 2007)</p> <p><i>Veracruz</i> Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Aprobación: 21 de mayo de 2004 (última reforma: 31 de enero de 2007) Publicación: 8 de junio de 2004 (última reforma: 27 de febrero de 2007) Vigencia: 8 de diciembre de 2004 (última reforma: 27 de febrero de 2007) Ejercicio: 8 de octubre de 2005 (la ley no es clara) (última reforma: 28 de febrero de 2007)</p>	
---	--

Continuación

<p><i>Yucatán</i> Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Yucatán Aprobación: 15 de mayo de 2004 Publicación: 31 de mayo de 2004 Vigencia: 4 de junio de 2004 Ejercicio: 4 de junio de 2005</p> <p><i>Zacatecas</i> Ley de Acceso a la Información Pública de Zacatecas Aprobación: 29 de junio de 2004 Publicación: 14 de julio de 2004 Vigencia: 15 de julio de 2004 Ejercicio: 15 de julio de 2005</p>	
---	--

Fuente: *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*. IFAI, 2007.

Salvo el anuario judicial 2005, no existe instrumento alguno que haga posible un seguimiento medianamente homogéneo de la efectividad de las acciones derivadas de la política de transparencia judicial.

Por ello es necesario que en la implementación de la política de transparencia judicial se anticipe la necesidad de contar con criterios homogéneos de medición para su seguimiento y evaluación.

El presente documento propone un modelo de Comité de Transparencia que busca garantizar la representatividad de todas las instancias que intervienen en la impartición de justicia y al mismo tiempo apuntar una agenda de temas sobre los que es necesario definir indicadores de medición.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa. 1992.
- BEDOLLA C., Francisco, "El advenimiento de la política mundo ¿Estado-nación o crisis de la política? Apuntes sobre la constitución de lo político moderno", *La globalización vista desde la periferia*,

México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México-Porrúa, 2002.

BOURDIEU, Pierre, *El sentido práctico*, Madrid, Taurus, 1990.

——— y PASSERON, Jean Claude, *La reproducción*, 2a. ed., España, Laia, 1981.

CROZIER, Michel y FRIEDBERG, Erhard, *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.

DAHL, Robert, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.

HIRSCHMAN, Albert O, *Las pasiones y los intereses*, Barcelona, Península, 1999.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y MARVÁN LABORDE, María (coords.), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE-IFAI, 2007.

MERINO, Mauricio, *Muchas políticas y un solo derecho, en democracia, transparencia y Constitución, Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, 2006.

MUNGARAY, Alejandro y VALENTI, Giovanna (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, 1997.

NORTH, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

OFFE, Claus, *La gestión política*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1992.

OLSON, Mancar, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de los grupos*, México, Limusa Noriega Editores, 1992.

TOURAINE, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Argentina, Fondo de Cultura, 1995.

———, *Movimientos sociales de hoy*, Barcelona, Hacer, 1990.

VASILACHIS DE GIALDINO, Irene, *Identidad y representaciones sociales*, Barcelona, Gedisa, 2003.