

La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos

JOSÉ BAUTISTA FARÍAS*

El 5 de mayo de 2015 entró en vigor la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) aprobada por el Congreso de la Unión. Esta ley es de observancia en toda la república mexicana y reglamentaria del artículo sexto de la Constitución Política en materia de transparencia y acceso a la información. Tiene por objeto establecer los principios, bases y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad. Se compone de 216 artículos y 13 transitorios. ¿Qué participación tuvieron las organizaciones civiles en su elaboración? ¿Qué temas fueron los más debatidos? ¿Cuáles son los aspectos más relevantes de la LGTAIP? ¿Qué críticas y limitaciones se han vertido sobre esta ley? A continuación se presenta un breve esbozo sobre estas cuestiones.

1. LA HECHURA DE LA LEY GENERAL, UN TRABAJO PLURAL

La cámara de senadores fue la que dio origen a la LGTAIP. La iniciativa fue presentada por los legisladores Alejandro Encinas Rodríguez, Zoé Alejandro Robledo Aburto, Dolores Padierna Luna, Angélica de la Peña

• Académico del Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Gómez, Isidro Pedraza Chávez, Armando Ríos Piter, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD); Arely Gómez González, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Pablo Escudero Morales del Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Laura Angélica Rojas, María Marcela Torres Peimbert, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, estos últimos integrantes del Partido Acción Nacional (PAN).

Desde 2012 un grupo plural de senadores (PRD, PRI, PAN y PVEM) presentaron iniciativas de reforma en materia de transparencia y combate a la corrupción. También se llevaron a cabo reuniones con los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y se recogieron opiniones de funcionarios de la administración pública federal. El 6 de noviembre de ese año se tuvieron reuniones con representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y posteriormente con representantes del Instituto Federal Electoral (hoy INE), así como con académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

A pesar de apertura de los senadores en el diseño de esta ley, 44 organizaciones civiles, convocadas por el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate, advirtieron que la fracción del PRI en la Cámara de Diputados pretendía anular las resoluciones definitivas e inatacables de los comisionados del IFAI y los órganos garantes locales, e incorporaba a los partidos políticos como sujetos obligados indirectos. En esta misma línea, 60 organizaciones civiles y cerca de 100 personas emitieron un comunicado dirigido a los diputados y a los partidos políticos en el que demandaban mantener el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI, así como impedir decisiones contrarias al avance de la transparencia y el derecho de los ciudadanos a la información.¹

1. Véase la carta abierta a las y los legisladores de la LXII Legislatura del 9 de julio de 2013, publicada por Colectivo por la Transparencia y México Infórmate, así como el pronunciamiento del 10 de julio de 2013, promovido por Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, AC.

El 26 de noviembre de 2013 la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política Mexicana en materia de transparencia.² Por lo que respecta al artículo sexto se contempla, entre otros puntos:

- Que toda información en posesión de cualquier autoridad, incluidos los partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en materia federal, estatal o municipal será pública.
- La inclusión de indicadores que permitan rendir cuentas de los objetivos y resultados obtenidos.
- Se agregan principios que regirán la actuación del órgano garante federal (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, efectividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad) y se les otorgan nuevas competencias.
- Se mantiene que las resoluciones del órgano garante serán definitivas, vinculantes e inatacables y se amplía a siete el número de comisionados del IFAI (ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información, INAI).

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de diversos artículos constitucionales en materia de transparencia con la finalidad de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. Se precisa que la intención de la reforma constitucional fue la de fortalecer las atribuciones del organismo federal garante (INAI) con el fin de generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la federación para lograr los mismos estándares de transparencia y acceso a la información en el país. En el segundo transitorio de la

2. Véase la *Gaceta Parlamentaria* de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, año XVII, número 3914-II del 26 de noviembre de 2013.

reforma constitucional al artículo sexto se mandata al Congreso de la Unión para la creación de una ley general de transparencia de todos los niveles de gobierno, con el fin de establecer bases, principios generales y procedimientos que deberán ajustar las leyes federal y locales.

No obstante las consultas realizadas por los senadores de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y Estudios Legislativos, diversas organizaciones ciudadanas, así como la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP, integrada por los órganos garantes de los estados), advirtieron intenciones regresivas de los legisladores en la elaboración de la LGTAIP en los siguientes aspectos:

- Se establecen sanciones para los funcionarios de los organismos garantes ante la posibilidad de generar daños a los sujetos obligados al revelar información.
- Desaparece la obligación de generar información de los actos realizados por los sujetos obligados.
- Se limita el acceso a la información sobre violaciones graves a los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad al establecer la obligatoriedad de calificar el hecho por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), debilitando con ello las atribuciones del IFAI en la materia.
- Se reserva la información por causas de estabilidad económica y seguridad nacional, entre otras.
- Se elimina la prueba de daño por parte de los comités de transparencia, lo que evita que estos fundamenten y motiven la clasificación de la información por medio de este mecanismo.
- Se favorece la intervención del Consejero Jurídico de la Presidencia —a petición de cualquier sujeto obligado—, contraviniendo el principio de inatacabilidad de las resoluciones del IFAI.
- Desaparecen las obligaciones de transparencia relacionadas con la gestión pública de las actividades de explotación de hidrocarburos.

- Se elimina la obligación de transparentar el listado de personas que han recibido cancelaciones y condonaciones en materia tributaria.

Ante estos señalamientos, las comisiones unidas del Senado referidas abrieron un espacio de diálogo (el 2 y 3 de marzo de 2015) para debatir los puntos anteriores con 22 expertos en la materia. Entre los convocados estuvieron el director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Sergio López Ayllón; el coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), Mauricio Merino; el director del Colectivo por la Transparencia, Guillermo Noriega; el director de Artículo 19, Darío Ramírez; Pedro Salazar, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Jacqueline Peschard, catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y Alejandro González, director de Gestión Social y Cooperación y miembro del consejo asesor de la RRC. Además, entre las instituciones convocadas estuvieron la Comaip, el IFAI, la PGR, la Cofece, la CNDH, el Banco de México, el Ifetel, la ONU y el Infonavit, así como Humberto Castillejos, consejero jurídico de la Presidencia de la República.³ Este dialogo permitió hacer aclaraciones, precisar, ampliar y profundizar en los temas de mayor divergencia. Algunos aspectos fueron tomados en cuenta y otros no, con la promesa de incorporarse en otras leyes (por ejemplo: la publicidad de las declaraciones patrimoniales y de las personas que reciben condonaciones fiscales).

El 18 de marzo de 2015 el Senado de la República aprobó con 110 votos a favor, uno en contra y una abstención la LGTAIP. Para el senador Isidro Pedraza Chávez, del PRD, la participación de la sociedad civil fue clave para que se vencieran las resistencias a la transparencia por parte del Ejecutivo. Gerardo Sánchez García, senador del PRI, apuntó que los acercamientos con la sociedad civil permitieron enriquecer el

3. Juan José Reyes. "Disparidad de Leyes provocaría un retroceso: Comaip", en *El Economista*, 24 de febrero de 2015.

dictamen para garantizar el acceso a la información y la obligatoriedad de los sujetos de hacer público el ejercicio de los recursos públicos. María del Pilar Ortega Martínez, del PAN, destacó el fortalecimiento del IFAI como órgano constitucional autónomo al conservar sus facultades en sus resoluciones. Javier Corral, del PAN, resaltó que los avances en el derecho a la información también son para combatir la corrupción y criticó que en el dictamen se introdujera un artículo transitorio que diluye el cumplimiento de las obligaciones de transparencia para el Congreso de la Unión. El senador del Partido del Trabajo (PT), Manuel Bartlett Díaz, consideró que la nueva ley incumple con el principio de máxima publicidad porque contempla diversas excepciones para reservar la información, señalando el caso de los hidrocarburos.⁴

Para Mariana Campos, de México Evalúa, la aprobación de la LGTAIP por parte del Senado cumplió de manera positiva con la mayoría de las exigencias de los OSC. Como uno de los grandes pendientes de la ley señaló el no hacer obligatoria la publicación de las declaraciones patrimoniales por parte de los servidores públicos.⁵ También hubo organizaciones que criticaron el que no se haya avanzado más en las atribuciones del INAI, como primera instancia, frente a los casos relacionados con violaciones graves a los derechos humanos y que se mantenga en la opacidad el listado de las personas que reciben condonaciones en materia tributaria.

La aprobación de la LGTAIP por parte de la Cámara de Diputados, el 17 de abril de 2015, fue de trámite. Tuvo 385 votos a favor (PAN, PRI, PVEM, Nueva Alianza), 24 votos en contra (PT, Movimiento Ciudadano y Movimiento de Regeneración Nacional —Morena—) y tres abstenciones. El diputado Abel Salgado Peña, del PRI, presidente de la Comisión de Gobernación, resaltó la terminación de privilegios para las

4. Senado de la República. “Senado aprueba la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, comunicado de prensa número 363, México, 18 de marzo de 2015 [DE disponible en: <http://bit.ly/1KzIoxV>, consultada el 19 de junio de 2015].
5. Alejandro Domínguez. “La aprobación de la ley general de transparencia es positiva: México Evalúa”, en *Milenio*, “Sección Política”, 18 de marzo de 2015.

personas físicas, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos, así como la ampliación del catálogo de obligaciones. Fernando Rodríguez Doval, diputado del PAN, reconoció la participación de las organizaciones civiles, de académicos y de senadores en la creación de la ley y apuntó que esta tendrá que ir de la mano del Sistema Nacional Anticorrupción. En contra de esta norma se pronunció Manuel Huerta Ladrón de Guevara, de Morena, ya que en su opinión violenta la autonomía que la constitución le otorga al IFAI, al fijar procedimientos que condicionan el ejercicio del derecho a la información. Carlos Fernando Angulo, del PAN, se inconformó con el artículo transitorio que otorga un plazo de cinco meses a los diputados para asumirse como sujetos obligados en la rendición de cuentas del ejercicio de los recursos públicos que reciben las bancadas de los partidos representadas en el Congreso.⁶

Para Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) la promulgación de la LGTAIP “es un avance sustantivo en materia de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país” y no duda en señalar que se trata de un “logro de la sociedad civil por abrir al escrutinio público los asuntos de interés común”. No obstante considera “que se requiere de la vigilancia de la sociedad civil para que la Ley se cumpla y la política se implemente efectivamente”.⁷

2. PARTICULARIDADES Y ALCANCES DE LA LEY GENERAL

A diferencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que obliga a la administración pública federal y a los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo

6. Ivonne Melgar. “Aprueban 385 diputados la ley de transparencia”, en *Excelsior en línea*, 17 de abril de 2015 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/17/1019090>, consultada el 19 de junio de 2015].

7. Véase: “Postura del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)”, México, mayo de 2015 [DE disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/pronunciamento-colectivo-cimtra/#more-152>, consultada el 19 de junio de 2015].

y Judicial), la LGTAIP también incluye a estados y municipios, con el objeto de establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como fomentar la cultura de la transparencia, promover la participación ciudadana en las decisiones públicas y la rendición de cuentas.

Diversos analistas, representantes de organismos civiles involucrados en los temas de transparencia, han destacado las bondades y particularidades de la citada ley. Dentro de los puntos a favor se señalan los siguientes:

- *Amplía el catálogo de sujetos obligados*, incorporando a los partidos políticos, los fideicomisos, fondos públicos y sindicatos, así como a las personas físicas y morales que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad de la federación, los estados y los municipios.
- *Gratuidad*. La información se entregará sin costo cuando implique la entrega de no más de 20 copias simples y las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias económicas del solicitante (artículo 141).
- *Crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (artículo 27) que estará conformado por el INAI, los órganos garantes de cada entidad federativa, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dentro de sus funciones sobresalen la de establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales en la materia; promover la participación ciudadana, así como la profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos y la coordinación efectiva de las instancias que integran el sistema, entre otros.
- *Crea la Plataforma Nacional de Transparencia*, que estará conformada por cuatro sistemas: de solicitudes de acceso a la información; de gestión de medios de impugnación; de portales de obligaciones

de transparencia, y de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

- *Amplía las atribuciones de los órganos garantes.* El INAI tendrá la facultad de conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de los órganos garantes de las entidades federativas, podrá conocer y resolver de oficio o a petición de estos los recursos de revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten. También tendrá la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como controversias constitucionales, establecer y ejecutar medidas de apremio y sanciones (artículo 41).

- *Conforma Consejos Consultivos,* de carácter honorífico, en cada uno de los organismos garantes de cada entidad federativa (artículo 47), que tendrán como facultades: comentar sobre el programa anual y su cumplimiento, además del presupuesto, emitir opiniones técnicas y proponer programas, proyectos y acciones relacionadas con esta materia, entre otras.

- *Incluye la transparencia proactiva, los datos abiertos y el gobierno abierto,* así como un apartado de obligaciones en materia energética. Será facultad de los órganos garantes, con base en los lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia, establecer políticas de transparencia proactiva, esto es, publicar información adicional a la que establecen como mínimos las leyes de transparencia general y locales.

- *Pone atención en el derecho de acceso a la información de grupos vulnerables,* con capacidades especiales (ciegos, inválidos, etc), así como de grupos indígenas, con el fin de otorgar facilidades y apoyos para consultar y realizar solicitudes de información.

- *Reduce el plazo de reserva de la información* a cinco años, de 12 años previstos en la LFTAIPG.

- *Amplía y precisa sanciones.* A diferencia de la LFTAIPG, se señalan medidas de apremio como la amonestación pública y las multas; que van de 150 hasta 1,500 veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate. Se especifica que tanto las medidas

de apremio, como las sanciones de tipo económico, no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

Un asunto no menor de la LGTAIP es que establece que los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos no podrán clasificar por ese solo supuesto la información relativa al ejercicio de estos, como secreto bancario o fiduciario (artículo 117). De igual manera aplicará este criterio para las instituciones bancarias (artículo 118). Se consigna también que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultados, competencias o funciones (artículo 18). Asimismo, se parte de la presunción de que la información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados (artículo 19). Esto significa que las autoridades ya no podrán evadir la entrega de información bajo el argumento de inexistencia de esta, si está dentro de sus facultades deberán generarla y entregarla al demandante.

La multicitada ley también precisa que la generación, publicación y entrega de información deberá garantizar que sea *accesible, verificable, veraz, oportuna* y atender las necesidades de acceso a la información de toda persona (artículo 13). Esto significa que en su elaboración deberá cuidarse que tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona, y más aún, considerar la traducción a lenguas indígenas cuando el solicitante lo demande. Especifica también que los órganos garantes, en el ámbito de sus atribuciones, deberán suplir cualquier deficiencia con el fin de garantizar el ejercicio de este derecho (artículo 14).

No obstante las bondades apuntadas de la LGTAIP, Ernesto Villanueva⁸ hace un recuento de aspectos no contemplados en esta ley que, en

8. Ernesto Villanueva. "Olvidos en la ley de transparencia", en *Proceso*, sección "Análisis", 17 de mayo de 2015.

su opinión, no fueron “descuidos” de los legisladores sino intencionales y que son de gran relevancia para esta materia:

- El principio de definitividad inapelable que tenía el IFAI (ahora INAI) se trastoca, ya que ahora el consejero jurídico de la Presidencia podrá impugnar las resoluciones del órgano garante nacional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cuando considere que las resoluciones ponen en peligro la seguridad nacional. Villanueva advierte que no hay claridad respecto de los plazos en que la SCJN deberá emitir una resolución, lo que sin duda puede afectar la entrega oportuna de información.
- En el apartado de transitorios no se incluyó que los bienes muebles e inmuebles, junto con el personal del IFAI, deberán formar parte del nuevo INAI. El único asidero legal que existe —señala Villanueva— es el que se menciona en el transitorio décimo de la reforma constitucional en la materia de 2014, que apunta: “Los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, se transferirán al organismo público autónomo creado”. Sin embargo, no se dispone de manera expresa que los recursos del IFAI y sus trabajadores serán parte del INAI, ni existe una transición legal entre estos organismos.
- En los artículos transitorios de la LGTAIP se omitió incluir que los Comisionados del IFAI, nombrados por el Senado, para integrar el órgano garante lo serán del INAI. Según Villanueva, esta es una falta grave ya que:

a) La autoridad, en los términos del artículo 16 constitucional, debe fundar y motivar sus resoluciones. Si un particular en posesión de datos personales impugna una resolución porque los comisionados nombrados por el Senado no lo son del INAI —no expresamente ni en la Constitución ni en la ley—, y porque carecen de competencia, lo propio podría invocar el consejero jurídico de la presidencia al ser

la ventanilla de los sujetos obligados para impugnar las resoluciones del INAI cuando lo haga en nombre y representación, por ejemplo, de un partido político o de un sindicato; b) En la doctrina hay dos posturas sobre este tema: una, la denominada “incompetencia de origen” (entendida como la falta de atribuciones de los comisionados del IFAI que no lo son del INAI) generará que se invaliden sus resoluciones. Hay, por otra parte, quienes sostienen que los actos de autoridad no pueden quedar sin efectos, pero se deja abierta la puerta para que los comisionados sean objeto de sanción al actuar como autoridad sin tener facultades expresas para ello, hecho derivado de su falta de nombramientos como comisionados del INAI.⁹

Otro aspecto relevante es que se establece como información reservada la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de los procesos deliberativos de los servidores públicos hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva (artículo 113). Esta disposición es contraria al principio de máxima publicidad y es un obstáculo para que los servidores públicos rindan cuentas sobre las decisiones adoptadas.

En resumen, si bien es cierto que hay conquistas importantes para que las personas ejerzan su derecho a saber, en la práctica no sabemos qué tanto peso tendrán las omisiones de los legisladores apuntadas por Villanueva, así como el nivel de efectividad que logrará la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Transparencia y su articulación con el Sistema Nacional Anticorrupción. Falta también que los estados armonicen sus respectivas leyes con la LGTAIP —para lo cual tendrán el plazo de un año— y que estos aporten los recursos y apoyos necesarios para que la maquinaria funcione con eficiencia. Así las cosas, es altamente probable que todo esto empiece a aplicarse, si bien nos va, en la próxima administración federal.

9. *Idem.*