

**Estudio de caracterización y alcance
de la causal de reserva de información
contenida en la fracción IV del
artículo 113 de la Ley General de
Transparencia y Acceso a la
Información Pública**

Reporte General

Mtro. Mauricio Augusto Calcano Monts
18 de diciembre de 2015

Contenido

Introducción.....	2
I. De la Ley Federal de Transparencia a la Ley General de Transparencia: la reserva de información por daño a la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.....	4
1.1 El proceso legislativo de aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la fracción III del artículo 13.....	5
1.2 El proceso legislativo de aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la fracción IV del artículo 113.....	15
1.3 El proceso legislativo de nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la fracción IV del artículo 110.	30
II. Análisis de derecho comparado internacional y las mejores prácticas internacionales en materia de transparencia monetaria y financiera.	34
2.1 Las Leyes Modelo de la Organización de Estados Americanos y las reservas en materia monetaria y financiera.	34
2.2 El Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras del Fondo Monetario Internacional.....	40
2.3 Las Leyes de Acceso a la Información en otros países y las reservas en materia monetaria y financiera.	49
III. Identificación, caracterización y delimitación con base en la normatividad vigente y la teoría económica de los conceptos clave en materia de reserva de información contenidos en la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	59
3.1 La información que puede afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero.	60
3.2 La información que puede poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país.....	65
3.3 La información que pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país.	70
3.4 La información que pueda incrementar el costo de las operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.....	72
Fuentes consultadas	74

Introducción

El 11 de junio de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hecho que por sí mismo constituyó un hito en el proceso de apertura y rendición de cuentas de las instituciones públicas de la federación.

Más allá de la discusión sobre los aspectos generales de dicha ley, es de llamar la atención la disposición contenida en la fracción III de su artículo 13 que se refiere a la información reservada por motivos relacionados con el daño a la estabilidad financiera, económica o monetaria del país. Precepto que se ha mantenido vigente y sin modificación alguna hasta el día de hoy, y que es el antecedente de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo de 2015, y que es resultado de la reforma constitucional en materia de transparencia del 7 de febrero de 2014. Dicha Ley General contempla en su artículo 113 los supuestos de información que los sujetos obligados podrán clasificar como reservada, incluyéndose como tal en la fracción IV a la que *“pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de las operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal”*.

El objetivo del presente estudio es, como su nombre lo indica, dilucidar el contenido y alcance de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Para lo cual el documento se divide en los siguientes tres apartados, cuyos contenidos, a grandes rasgos, son los que si indican:

- 1) El tránsito de la Ley Federal a la Ley General de Transparencia en materia de reserva de la información por daño a la estabilidad financiera, económica o monetaria. Para lo que se revisan los procesos legislativos de aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental vigente, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en vigor y lo que va de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- 2) La mirada a la legislación y a las prácticas internacionales en materia de transparencia de la información monetaria y financiera. Se trata de un análisis tanto de derecho comparado como de los lineamientos emitidos por los organismos internacionales especializados en dichas materias.
- 3) Determinación del contenido y alcance, con base en la normatividad vigente y la teoría económica, de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el que a partir de la información de los capítulos precedentes, se esclarece en qué consiste y cuál es el alcance del precepto jurídico que es materia del presente trabajo.

I. De la Ley Federal de Transparencia a la Ley General de Transparencia: la reserva de información por daño a la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

La causal de reserva de la información prevista en la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene como antecedente la reserva establecida en la fracción III del artículo 13 de la aún vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Mientras que en el caso de la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal se está en presencia de un precepto redactado en términos bastante amplios, pues se habla de la información que pueda “*dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país*”; para la fracción IV del artículo 113 de la Ley General, por el contrario, se hace referencia a medidas que puedan afectar, poner en riesgo o comprometer aspectos particulares del sistema monetario o financiero del país.

Se trata, evidentemente, de dos visiones completamente distintas de lo que debe implicar la reserva de información en materia económica, financiera o monetaria; perspectivas que en modo alguno son resultado de la casualidad, antes bien, son producto de procesos de creación en los que expresamente se pugnó y logró que prevaleciera cada una de las mismas.

El propósito del presente capítulo es indagar qué elementos se tuvieron en consideración y por qué de los mismos al momento de darse el visto bueno a la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal vigente, la fracción IV del artículo 113 de la Ley General y la hasta ahora fracción IV del artículo 110 de la minuta de nueva Ley Federal. Todo esto con el fin de contar con los elementos que nos permitan determinar el contenido y el alcance de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia, que es objetivo central del presente estudio.

El capítulo se divide en tres apartados en los que se abordan por separado los respectivos procesos legislativos de aprobación de: 1) la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002; 2) la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 3) la hasta ahora minuta de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En especial se presta

atención a los preceptos relacionados con la reserva de información por estabilidad económica, financiera o monetaria, a los que ya se hizo alusión en el párrafo anterior.

1.1 El proceso legislativo de aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la fracción III del artículo 13.

El 11 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental reglamentaria de la última parte del entonces párrafo único del artículo sexto constitucional en materia del derecho a la información¹. Después de casi 5 lustros se expedía la normatividad que hacía realidad el derecho a la información, lo que era resultado de la alternancia en el poder ejecutivo federal del año 2000 y signo de los nuevos tiempos políticos.

La nueva Ley Federal de Transparencia fue resultado de un proceso legislativo en el que se pusieron a consideración de las cámaras federales tres distintas iniciativas de ley:

1. La iniciativa de *Ley de Acceso a la Información relacionada con los actos administrativos y de gobierno del poder ejecutivo de la Unión*, presentada el 11 de julio de 2001 por el diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD);
2. La iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*, formulada el 4 de diciembre de 2001 por el titular del ejecutivo federal, licenciado Vicente Fox Quesada; y
3. La iniciativa de *Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, que pusieron a consideración el 6 de diciembre de 2001 diputados de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del PRD, Partido del Trabajo (PT) y de Convergencia por la Democracia².

Si bien el análisis y dictamen conjunto de las iniciativas señaladas desembocó en la Ley Federal de Transparencia aún vigente, para efectos del presente análisis se pondrá especial atención en las consideraciones que llevaron a la creación de la fracción III del

¹ El derecho a la información fue parte de la reforma constitucional publicada el 6 de diciembre de 1977.

² Los diputados que signaron la iniciativa fueron: Salvador Cosío Gaona, María Elena Chapa Hernández, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Ney González Sánchez, José Antonio Hernández Fraguas, Beatriz Paredes Rangel, César Augusto Santiago Ramírez, Felipe Solís Acero, Martí Batres Guadarrama, Lorena Baeurregard de los Santos, José Narro Céspedes y José Manuel del Río Virgen.

artículo 13 de dicha normatividad referente a la causal de reserva de información por “dañar a la estabilidad financiera, económica o monetaria del país”.

El diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta habla en su iniciativa de las excepciones o restricciones al derecho a la información, que se definen “bajo la premisa de que existe información cuyo acceso puede ser limitado, pero siempre para beneficio de la ciudadanía y no para su perjuicio”³. Por lo que hay un principio limitado de las excepciones, según el cual:

“Las excepciones se establecen con claridad y en forma restringida. Todas las solicitudes... de información... deben ser atendidas, a menos que el órgano público pueda demostrar que la información está comprendida dentro del alcance de un régimen restringido de excepciones.

*La denegación de la divulgación de información no será justificada a menos que la autoridad demuestre que la información está restringida por una excepción taxativamente expresa en la ley, y que el perjuicio que cause la revelación sea mayor que el interés público en divulgar la información”*⁴.

De tal manera que en el artículo 5 párrafo cuarto de la iniciativa del diputado Barbosa se establecía la restricción de información en materia financiera o bancaria, al señalarse que:

“Artículo 5.- Sólo podrá restringirse el derecho de acceso a la información cuando se afecten intereses públicos preponderantes o intereses o derechos privados también preponderantes. Se considerará que concurren estas circunstancias, única y exclusivamente en los siguientes supuestos:

...

Cuando se trate de información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario, siempre que la denegación de la información no impida la investigación y persecución de

³ Iniciativa de Ley de Acceso a la Información relacionada con los actos administrativos y de gobierno del poder ejecutivo de la Unión, Gaceta Parlamentaria número 792 del lunes 16 de julio de 2001, página 15.

⁴ Páginas 16 y 17 de la iniciativa de ley.

*acciones fraudulentas en contra de la nación;”*⁵.

La iniciativa del diputado Barbosa preveía un principio limitado de las excepciones al derecho a la información, entre las que estaban las referidas al poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario.

La iniciativa del ejecutivo federal, por su parte, en su exposición de motivos aludía a una serie de principios entre los que se hallaba el de delimitación de la información reservada o confidencial, con base al cual:

“El derecho de acceso a la información, como todo derecho, encuentra algunos límites. Sin embargo, éstos no pueden ser discrecionales, sino que deben estar señalados de manera expresa y específica en la Ley.

Para la elaboración del catálogo de materias reservadas se tomó en cuenta con especial cuidado la experiencia internacional. Es posible afirmar que, en todos los casos, las excepciones previstas en la Ley corresponden a los estándares internacionales comúnmente aceptados en la materia y están siempre justificados por un equilibrio entre el derecho a la información y la protección del interés público.

Adicionalmente, debe hacerse notar que, en el caso de los supuestos de reserva que se establecen en la iniciativa, no basta con que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las materias reservadas... sino que es necesario además que exista un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente la conducta de una de las funciones del Estado o bien poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de una persona.

Por otro lado, es necesario reconocer que algunos de los conceptos de reserva pueden prestarse a una interpretación amplia... Al respecto es pertinente advertir que, por un lado, no existe ninguna definición universalmente aceptada, lo que existen son criterios generales en el ámbito del Derecho Internacional y del Derecho Constitucional, sobre los cuales se lleva a cabo cualquier interpretación, especialmente la que

⁵ Página 18 de la iniciativa de ley.

realiza el órgano encargado de aplicar la Ley. Por otro lado, y este es un punto central, estos conceptos **no se aplican en el vacío jurídico y por ello en su interpretación deberá considerarse la legislación vigente en la materia, que permite darles un contenido determinado**. Sin embargo, para dar mayor seguridad jurídica a los particulares y orientar la interpretación... se incluyó una definición que incorpora los criterios generalmente aceptados en la materia.

...

La reserva de información que plantea la Ley no supone un valor absoluto. Por ello, se establece con toda claridad que el **periodo de reserva podrá ser hasta de 20 años**, y sólo susceptible de ampliarse en casos excepcionales debidamente justificados. Esto quiere decir que los órganos competentes podrán clasificar la información por un periodo razonable para salvaguardar el interés protegido, pero que una vez agotado este periodo de reserva, o bien las causas que le dieron origen, la información será desclasificada y pasará al dominio público.

Adicionalmente, la información reservada deberá ser clasificada y custodiada de manera tal que se garantice su conservación y se impida su destrucción.

En otras palabras, la información reservada tiene un estatus especial en un doble sentido. Si bien por un lado se reserva del dominio público por un tiempo determinado, por otro se asegura su conservación bajo un régimen especial. Con ello se garantiza de nuevo el equilibrio entre ciertos intereses legítimos del Estado y el derecho a la información”⁶.

De forma que fue en la fracción III del artículo 14 de la iniciativa del titular del ejecutivo federal, en la que se incluyó la reserva de la información cuya difusión pudiera dañar la “*estabilidad financiera, económica o monetaria del país*”.

La reserva de información por daño a la estabilidad financiera, económica o monetaria

⁶ Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, Gaceta Parlamentaria número 892 del martes 4 de diciembre de 2001.

encuentra entonces su antecedente directo en la iniciativa del licenciado Vicente Fox Quezada, según la cual dicha excepción, al igual que las restantes, observaba los estándares internacionales, y aunque se trata de una definición amplia es en el proceso de interpretación en el que se tiene definir su alcance específico.

Por lo que respecta a la iniciativa de ley presentada por legisladores de diversos grupos parlamentarios, en su exposición de motivos se afirmaba lo que sigue:

*“Una aportación adicional es la que se refiere al establecimiento de definiciones, con el objeto de no dejar a la libre interpretación de la burocracia los temas que por su naturaleza puedan ser restringidos sin justificación alguna, como es el caso de la seguridad nacional. Para ello, se ha propuesto una definición del concepto con el fin de **no limitar arbitraria y discrecionalmente el derecho de acceso a la información**, pues es muy común que con el argumento de que toda información es de seguridad nacional, poco o nada se va a saber de la autoridad en el cumplimiento de sus funciones.*

El capítulo segundo se refiere a la información reservada, la cual establece las restricciones de acceso en contenidos y tiempos. Al efecto se considera reservada toda información que este clasificada a través de un decreto del Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión y del Poder Judicial que se relacione con la seguridad nacional, la defensa nacional, política exterior, actividades militares, secreto bancario, propiedad intelectual, información fiscal de los contribuyentes, vida privada de las personas, seguridad pública o de procuración de justicia en la persecución de algún delito, medio ambiente y asuntos de salud pública cuando haya de por medio un grave riesgo para la sociedad.

Los tiempos de clasificación no deberán de exceder los 10 años, pudiendo en cualquier caso ampliarse el periodo cuando así lo amerite el caso”⁷.

A diferencia de los casos anteriores, en éste no se incluye en el artículo 12, que es el que trata de las causas de reserva de la información, hipótesis alguna sobre la reserva por

⁷ Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Gaceta Parlamentaria número 895 del viernes 7 de diciembre de 2001.

causas económicas, financieras o monetarias. Lo más cercano a ello es la que se sustenta en el secreto bancario y la que supone un daño al contribuyente.

Tales fueron los insumos con que contó la Comisión de Gobierno y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, para la emisión del Dictamen con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁸. Documento en cuyos considerandos se expresa, con relación a la información reservada, lo que se cita textualmente enseguida:

“d) Reservas. Dentro del Tercer Capítulo del Título Primero del proyecto de Ley, se definen los conceptos de información reservada e información confidencial. Si bien, el principio que debe guiar tanto la actuación de la autoridad, como la interpretación de esta Ley es el de publicidad sobre el de reserva, es indispensable dotar a los órganos del Estado de las herramientas jurídicas necesarias para limitar el acceso a información, que dependiendo de su naturaleza y uso, pueda ser potencialmente dañina, para las propias instituciones o personas.

La información reservada es aquella que no puede publicarse sino después del tiempo asignado para su clasificación, o cuando se hubieran extinguido las causas que originaron la clasificación original. En esta categoría se incluiría información que pueda comprometer la salud y/o la integridad física de las personas, la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, así como aquella que pueda dañar la estabilidad económica del país. Además, es necesario subrayar que esta Ley no deroga las disposiciones contenidas en otros ordenamientos, que previenen sobre la existencia de información reservada, como los conocidos secretos: comercial, fiscal o bancario, así como las reservas que se deben guardar durante el desarrollo de otros procedimientos jurídicos o administrativos.

...

⁸ Dictamen con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Gaceta Parlamentaria número 985-I del martes 23 de abril de 2002.

Es posible afirmar que, en todos los casos, las excepciones previstas en la Ley corresponden a los estándares internacionales comúnmente aceptados en la materia, y están siempre justificados por un equilibrio entre el derecho a la información y la protección del interés público.

Adicionalmente, debe hacerse notar que, en el caso de los supuestos de reserva que se establecen en la iniciativa, no basta con que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las materias reservadas, por ejemplo seguridad nacional o seguridad pública, sino que es necesario además que exista un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente una de las funciones del Estado o bien poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de una persona.

Por otro lado, es necesario reconocer que algunos de los conceptos de reserva pueden prestarse a una interpretación amplia. Tal es el caso, por ejemplo, de los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional. Al respecto es pertinente advertir que, por un lado, no existe ninguna definición universalmente aceptada, lo que existen son criterios generales en el ámbito del Derecho Internacional y del Derecho Constitucional, sobre los cuales se lleva a cabo cualquier interpretación, especialmente la que realiza el órgano encargado de aplicar la Ley. Por otro lado, y este es un punto central, estos conceptos no se aplican en el vacío jurídico y por ello en su interpretación deberá considerarse la legislación vigente en la materia, que permite darles un contenido determinado. Sin embargo, para dar mayor seguridad jurídica a los particulares y orientar la interpretación de la ley, se incluyó un concepto de seguridad nacional que incorpora los criterios generalmente aceptados en la materia.

La reserva de información que plantea la Ley no supone un valor absoluto. Por ello, se establece con toda claridad que el periodo de reserva podrá ser hasta de 12 años, y sólo susceptible de ampliarse en casos excepcionales debidamente justificados. Esto quiere decir que los órganos competentes podrán clasificar la información por un periodo razonable para salvaguardar el interés protegido, pero que una vez agotado este periodo de

reserva, o bien las causas que le dieron origen, la información será desclasificada y pasará al dominio público. Adicionalmente, la información reservada deberá ser clasificada y custodiada de manera tal que se garantice su conservación y se impida su destrucción.

En otras palabras, la información reservada tiene un estatus especial en un doble sentido. Si bien por un lado se reserva del dominio público por un tiempo determinado, por otro se asegura su conservación bajo un régimen especial. Con ello se garantiza de nuevo el equilibrio entre los intereses legítimos del Estado y el derecho a la información”⁹.

De lo que se colige que la visión que prevaleció en materia de reserva de la información, fue la que se planteó en la iniciativa del ejecutivo federal cuyo alcance es amplio, que deja a la labor interpretativa la definición concreta y que considera como elemento definitorio el daño que la divulgación de la información pueda ocasionar. De tal modo, que en la fracción III del artículo 13 del dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados LIX Legislatura, aprobado por el Pleno de dicha Cámara el 24 de abril de 2002, quedó plasmada como hipótesis de reserva de la información la que pueda “*dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país*”.

Por lo que respecta a los trabajos de la Cámara de Senadores en su carácter de cámara revisora, el Pleno de dicha Cámara aprobó en sus términos el 30 de abril de 2012 el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera con proyecto de decreto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dictamen que reprodujo las consideraciones vertidas por la Cámara de origen en el ámbito de la información reservada, señalándose que debía prevalecer la publicidad sobre la reserva de la información a excepción de los casos en que pueda existir un daño para las instituciones y las personas, en cuyo supuesto se encuentra la información relativa a la estabilidad económica del país, misma que dado la amplitud de su alcance debía ser sometida a un proceso de interpretación para circunscribir la misma. Así se afirma que:

⁹ Páginas 17 y 18 del dictamen.

“Estas Comisiones dictaminadoras estiman adecuado prever dentro del Tercer Capítulo del Título Primero del proyecto de Ley las reservas y para ese efecto definir los conceptos de información reservada e información confidencial. Coincidimos en que si bien, el principio que debe guiar tanto la actuación de la autoridad, como la interpretación de esta Ley es el de publicidad sobre el de reserva, es indispensable dotar a los órganos del Estado de las herramientas jurídicas necesarias para limitar el acceso a información, que dependiendo de su naturaleza y uso, pueda ser potencialmente dañina, para las propias instituciones o personas.

La información reservada es aquella que no puede publicarse sino después del tiempo asignado para su clasificación, o cuando se hubieran extinguido las causas que originaron la clasificación original. En esta categoría se incluiría información que pueda comprometer la salud y/o la integridad física de las personas, la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, así como aquella que pueda dañar la estabilidad económica del país. Además, es necesario subrayar que esta Ley no deroga las disposiciones contenidas en otros ordenamientos, que previenen sobre la existencia de información reservada, como los conocidos secretos: comercial, fiscal o bancario, así como las reservas que se deben guardar durante el desarrollo de otros procedimientos jurídicos o administrativos.

...

Adicionalmente, debe hacerse notar que, en el caso de los supuestos de reserva que se establecen en la iniciativa, no basta con que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las materias reservadas, por ejemplo seguridad nacional o seguridad pública, sino que es necesario además que exista un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente una de las funciones del Estado o bien poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de una persona.

Por otro lado, es necesario resaltar, como lo hizo reconoció la colegisladora, que algunos de los conceptos de reserva pueden prestarse a

una interpretación amplia. Tal es el caso, por ejemplo, de los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional. Al respecto es pertinente advertir que, por un lado, no existe ninguna definición universalmente aceptada, lo que existen son criterios generales en el ámbito del Derecho Internacional y del Derecho Constitucional, sobre los cuales se lleva a cabo cualquier interpretación, especialmente la que realiza el órgano encargado de aplicar la Ley. Por otro lado, y este es un punto central, estos conceptos no se aplican en el vacío jurídico y por ello en su interpretación deberá considerarse la legislación vigente en la materia, que permite darles un contenido determinado. Sin embargo, para dar mayor seguridad jurídica a los particulares y orientar la interpretación de la ley, se incluyó un concepto de seguridad nacional que incorpora los criterios generalmente aceptados en la materia.

Como se analizó en su momento, la reserva de información que plantea la Ley no supone un valor absoluto. Por ello, se establece con toda claridad que el periodo de reserva podrá ser hasta de 12 años, y sólo susceptible de ampliarse en casos excepcionales debidamente justificados. Esto quiere decir que los órganos competentes podrán clasificar la información por un periodo razonable para salvaguardar el interés protegido, pero que una vez agotado este periodo de reserva, o bien las causas que le dieron origen, la información será desclasificada y pasará al dominio público. Adicionalmente, la información reservada deberá ser clasificada y custodiada de manera tal que se garantice su conservación y se impida su destrucción”¹⁰.

Tales son los elementos con que se cuenta en relación con el antecedente directo de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que se abordará en el aparatado siguiente de este capítulo.

¹⁰ Dictamen con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Gaceta del Senado del miércoles 30 de abril de 2002.

1.2 El proceso legislativo de aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la fracción IV del artículo 113.

El 7 de febrero de 2014, fue publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Cuyo artículo segundo transitorio otorgó un plazo de un año, contado a partir de la publicación del decreto referido, para que el Congreso de la Unión expidiera la legislación general de la materia y las reformas a la normatividad secundaria.

Fue el 2 de diciembre de 2014, cuando Senadores¹¹ de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PVEM presentaron ante el Pleno de la Cámara Alta la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹². Señalándose en el apartado de antecedentes de la exposición de motivos de la iniciativa, que entre los aspectos contenidos en la misma se encontraba el relativo a:

*“8. Se define el procedimiento de clasificación de información como reservada o confidencial, en la que se establezca a aquella información que por sus características particulares no puede ser divulgada, como expedientes administrativos, procesos de fiscalización en trámite, juicios en proceso, averiguaciones previas, **información clasificada por tener algún impacto en la seguridad nacional o en la estabilidad económica**; debiendo considerar el procedimiento de prueba de daño y prueba de interés público que se tengan que acreditar respecto de aquellas personas particulares que como sujetos obligados sea necesaria la entrega de información.*

En este apartado se desarrollaron los conceptos de prueba de interés público y prueba de daño, que son las pruebas a las cuales deberá de someterse la información clasificada como reservada o confidencial a efecto

¹¹ Los Senadores que suscribieron la iniciativa de referencia fueron los siguientes: Arely Gómez González, Laura Angélica Rojas Hernández, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Pablo Escudero Morales, María Marcela Torres Peimbert, Dolores Padierna Luna, Angélica de la Peña Gómez, Zoé Robledo Aburto, Isidro Pedraza Chávez y Armando Ríos Piter.

¹² Disponible en la página electrónica de la Gaceta del Senado de fecha 2 de diciembre de 2014: www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-02-1/assets/documentos/Iniciativa_LGTAIP.pdf

*de que se realice un análisis y estudio para verificar la oportunidad de publicar la información”*¹³.

Mientras que, en el apartado de disposiciones generales de la exposición de motivos de la iniciativa de referencia, se hacía hincapié en dos aspectos íntimamente relacionados con el tema que es de nuestro interés, la información reservada, y que son: los principios del derecho de acceso a la información y la información clasificada.

Respecto a los principios de derecho de acceso a la información se indica que los mismos se *“traducen en deberes a cargo de los Sujetos Obligados en todos los procesos y procedimientos...”*¹⁴. Siendo dichos deberes, los principios que deberán observar los sujetos obligados y que son:

1. Principio de publicidad que *“implica que toda la información en posesión de cualquier autoridad... es pública, excepto aquella que sea información clasificada”*¹⁵;
2. Principio de máxima publicidad que es una regla de interpretación conforme a la cual debe prevalecer el principio de máxima apertura, por lo que las *“excepciones deben ser aplicadas en forma restrictiva y limitada, sólo cuando existan elementos que justifiquen plenamente su aplicación”*¹⁶.

De forma tal que con arreglo a este principio de máxima publicidad, *“en el caso de duda razonable entre la publicidad o reserva de la información, deberán favorecer inequívocamente la publicidad de la misma o bien, y siempre que sea posible, por la preparación de versiones públicas de los documentos clasificados”*¹⁷.

Debe entenderse, conforme a este principio, que la *“limitación al derecho de acceso a la información es muy restringida... sólo en los casos señalados por la ley... sólo podrá negarse el acceso público de la información cuando (sic) se actualice la llamada ‘prueba de daño’... se deberá demostrar que se divulgación podría representar un daño mayor que su no publicación. En los*

¹³ Página 4 de la iniciativa de ley.

¹⁴ Página 11 de la iniciativa de ley.

¹⁵ Página 11 de la iniciativa de ley.

¹⁶ Página 12 de la iniciativa de ley.

¹⁷ Página 12 de la iniciativa de ley.

casos en los que la ‘prueba de daño’ no arroje resultados contundentes; esto es que el peligro o el perjuicio no sean evidentes... se deberá privilegiar la publicación...”.¹⁸

En materia de información clasificada, la iniciativa de ley en análisis advierte que la misma debe clasificarse como tal en el momento mismo que se procesa la información, requiriéndose la aprobación del comité de transparencia respectivo y siendo necesaria la prueba de daño “*a efecto de que la carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información sea por parte de los sujetos obligados*”¹⁹.

Por lo que respecta al contenido de los preceptos de la iniciativa de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue en su artículo 113 fracción IV en la que se propuso regular la denominada reserva de estabilidad económica al señalarse que:

“Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

...

IV. Pueda dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

...”

Redacción que, como se puede deducir, era una réplica de la fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sobre la que ya se abundó en apartados previos de este estudio.

Tales son los elementos que se extraen de la iniciativa de ley con base en la cual se construyó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo proceso de análisis abarcó dos etapas:

1. Previo a la presentación formal de la iniciativa, que fue conducida por un Comité redactor encabezado por la senadora Arely Gómez y que trabajó con base en un borrador; y

¹⁸ Página 12 de la iniciativa de ley.

¹⁹ Página 32 de la iniciativa de ley.

2. A partir de la presentación de la iniciativa de ley el 2 de diciembre de 2014 y hasta la aprobación del dictamen en comisiones el 12 de marzo de 2015, que tuvo lugar ante las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos Segunda, todas del Senado de la República.

En el caso de la discusión previa a la presentación de la iniciativa, cabe destacar que un grupo de 17 expertos²⁰ en materia de transparencia hicieron llegar igual número de textos con planteamientos relativos al borrador de dicha iniciativa²¹. Sin embargo, fueron solamente un par de ellos quienes realizaron algún señalamiento con respecto a la causal de reserva por daño a la estabilidad financiera o monetaria, que se contemplada en la fracción IV del artículo 123 del borrador y que no incluía el daño a la estabilidad económica:

1. El 13 de noviembre de 2014, Mariana Campos hizo llegar una serie de comentarios entre los que aparecía el referente a que debían definirse lo que se entiende por estabilidad financiera o monetaria²².
2. El 14 de noviembre de 2014, Eduardo Bohórquez remitió su opinión haciendo el señalamiento de que en los supuestos de información reservada faltaba incluir el daño a la estabilidad económica²³.

Se trataba de dos criterios opuestos pues mientras uno solicitaba ser explícitos en el alcance de las reservas por daño a la estabilidad financiera o monetaria, el otro optaba porque también se incluyera lo relativo a la estabilidad económica sin hacer referencia alguna sobre su contenido preciso.

Por lo que respecta al proceso de análisis en comisiones de la iniciativa de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información contenida en la

²⁰ Los 17 expertos son: Issa Luna Pla, Jacqueline Peschard Mariscal, Ligia González Lascano, Lilia Vélez Iglesias, Lina Ornelas Núñez, María Marván Laborde, María Solange Maqueo Rodríguez, Mariana Campos, Mariana Mora, Arturo Alcade Justiniani, Eduardo Bohórquez, Mauricio Merino Huerta, Miguel Pulido Jiménez, Ruben Minutti Zanatta, Sergio López Ayllón, Cedric Laurant e Isabel Davara Fernández de Marcos.

²¹ Las opiniones pueden ser consultadas en la página electrónica www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/leyes_secundarias.php

²² Página 51 del documento disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MC.pdf

²³ Página 7 del documento disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/EB.pdf

página electrónica²⁴ sobre el proceso de dictamen indica que fueron remitidos a las comisiones encargadas del mismo los siguientes 14 documentos con comentarios y observaciones de distintas instituciones:

Documentos con comentarios y observaciones iniciativa de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información		
Institución	Fecha	Contenido
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).	13 de noviembre de 2014	Observaciones a la iniciativa de ley en temas relacionados con los derechos humanos.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).	8 de diciembre de 2014	Comentarios en materia de información reservada y confidencial.
Organizaciones de la sociedad civil, especialistas y académicos.	15 de diciembre de 2014	Observaciones a varios puntos de la iniciativa, incluida la fracción IV del artículo 113.
Abogado General de la UNAM.	3 de febrero de 2015	Nota informativa temas sensibles para la UNAM.
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).	12 de febrero de 2015	Diez puntos relevantes a considerar en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, incluye a la fracción IV del artículo 113.
Oficina del Alto Comisionado Naciones Unidas.	12 de febrero de 2015	Reconoce avances de México en materia de derecho a la información, y remite tres informes en materia de libertad de expresión y opinión.
Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP).	17 de febrero de 2015	Respaldan postura del IFAI y hacen observaciones a diversos puntos de la iniciativa de ley.
Petición de participación del INEGI.	25 de febrero de 2015	Solicitud de participación en las discusiones de la iniciativa de ley.
ITEI Jalisco.	3 de marzo de 2015	Respaldan documentos del IFAI, Colectivo por la Transparencia y COMAIP.

²⁴ www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/transparencia.php

ITAI Guerrero.	9 de marzo de 2015	Dan su aval a documento del IFAI y solicitan inclusión de apartado para garantizar derecho a la información a las comunidades que hablan lengua indígena.
Instituto Federal de Telecomunicaciones.	10 de marzo de 2015	Propone incluir como información reservada la que prevé la Ley Federal de Competencia Económica.
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).	11 de marzo de 2015	Consideraciones en torno a tres temas del dictamen de la iniciativa de ley: preferencia de la ley general en materia de clasificación de la información clasificada como reservada o confidencial, comités de transparencia e integración del sistema nacional de transparencia.
Coordinación Grupo Parlamentario Nueva Alianza en Cámara de Diputados.	12 de marzo de 2015	Transparencia en el uso y destino de los recursos económicos que reciben los grupos parlamentarios en las cámaras federales y en los congresos locales.
Representante Adjunto del Alto Comisionado de Naciones Unidas.	13 de marzo de 2015	Observaciones sobre protección a servidores públicos que denuncian actuaciones indebidas, así como en materia de prevalencia de la legislación en materia de derecho a la información sobre cualquier otra.

Siendo en dos de los documentos referidos en los que se hicieron observaciones a la fracción IV del artículo 113 de la iniciativa de Ley General:

1. Observaciones a varios puntos de la iniciativa de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, de diversas organizaciones de la sociedad civil, especialistas y académicos, fechada el 15 de diciembre de 2014: se advierte que

la estabilidad económica como causal de reserva de la información “*puede ser un elemento para mantener en la opacidad cualquier tipo de información...*”²⁵. Por lo que se planteó eliminar dicha causal de reserva.

2. Diez puntos relevantes a considerar en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del entonces IFAI de fecha 12 de febrero de 2015: solicita acotar las causales de reserva por estabilidad financiera, económica o monetaria; para lo que se propuso acotar dicha reserva mediante su definición precisa en la ley²⁶.

De lo que se colige que los señalamientos entorno a dicho precepto se concentraron en dos aspectos: 1) el amplio margen de discreción que la reserva por estabilidad económica otorgaba a las autoridades, por lo que procedía su eliminación; y 2) la necesidad de acotar a los sujetos obligados mediante la definición precisa en la ley, de lo que habría de entenderse por estabilidad económica, financiera o monetaria.

Adicionalmente, las comisiones dictaminadoras organizaron una serie de audiencias públicas con 22 invitados, los días 2 y 3 de marzo de 2015, con el propósito de discutir 10 temas en los que no se había alcanzado consenso, entre los que se encontraba la causal de reserva por estabilidad financiera, económica o monetaria.

De la revisión integral de las versiones estenográficas de las tres rondas de audiencias públicas, fue en las siguientes intervenciones en las que se realizó algún señalamiento con relación a las causales de reserva:

1. Licenciada Haydeé Pérez Garrido, Directora Ejecutiva de FUNDAR: señaló que momentos antes de presentar la iniciativa de ley fue incluida, sin consulta con el grupo redactor, la causal de reserva por estabilidad económica. Manifestó que el marco normativo no debía “*incentivar la reserva de información de manera automática, categórica, a priori. La reserva es la excepción... la creación de causales amplias e imprecisas de reservas no puede venir sustituyendo el ejercicio de argumentación... es fundamental preservar la libertad de evaluar*”

²⁵ Página 7 del documento de referencia que puede ser consultado en la dirección electrónica: www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/OSC.pdf

²⁶ Al respecto véase la página 2 del documento mencionado que está disponible en el vínculo electrónico: www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/IFAI1.pdf

con base en el interés público caso por caso, qué tipo de información debe ser pública y cuál no...”²⁷.

2. Licenciado Alejandro González Arreola, Director General de GSOC, A.C.: se refirió expresamente a las causales de reserva por estabilidad financiera, económica o monetaria, afirmando que **“dado que constituyen... un claro límite al principio de máxima publicidad, la aproximación más deseable para lograr límites adecuados es que estos sean tres atributos, que sean claras... que sean precisas y que sean temporales... una de las categorías... llamada estabilidad económica, es una categoría generalista que no necesariamente está alineada a estos atributos que acabo de mencionar... hay experiencias internacionales comparadas que... nos recomiendan que seamos muy explícitos, lo más explícitos posible, insisto, claros, explícitos, concretos en el tipo de situaciones y de causales concretas que eventualmente ameritarían una limitación al derecho de acceso a la información... voy a poner algunos ejemplos para el causal de estabilidad financiera y monetaria, más no necesariamente económica... decir y de manera explícita que nos estaremos refiriendo a política monetaria y cambiaria, a información sobre administración de reservas de activos internacionales, a información sobre emisión y circulación de moneda nacional e internacional...”²⁸.**

Señalando en una segunda intervención y a pregunta expresa del senador Armando Ríos Piter que **“son tres principios a los cuales nos tenemos que apegar, claridad, precisión y temporalidad. Y en la medida en la cual estos estén planteados en la evidencia comparada internacional la causal de estabilidad económica no necesariamente cae dentro de estas categorías... no necesariamente puede ser desglosada en estos principios, la propuesta sería eliminarla, quitarla como tal y sentarnos básicamente en los elementos financieros y monetarios para evitar eventualmente algunas interpretaciones que permitan que las personas vayan por la puerta de atrás y utilicen esta causal como pretexto. Sí es muy importante decir el principio de temporalidad, que de manera muy clara y precisa y eso habrá que discutirlo con el Banco de**

²⁷ Versión estenográfica lunes 2 de marzo de 2015, 12 horas, páginas 16 a 27, disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/version_020315_1.pdf

²⁸ Versión estenográfica lunes 2 de marzo de 2015, 12 horas, páginas 58 a 68.

*México, cuándo es el momento preciso para dar a conocer esta información sin que cause daño. Ellos son los expertos, yo ahí sí lo diría, mi único elemento es que **no puede estar esto puesto al infinito o sin determinación de temporalidad**, pero también hay que ver la experiencia comparada internacional de cuanto es a nivel internacional la temporalidad prevista para este tipo de causales”²⁹.*

3. Doctor Sergio López Ayllón, Director del CIDE: mencionó que en el supuesto de la reserva por estabilidad financiera, económica o monetaria *“el marco general establece **tres condiciones que no deben de perderse de vista... que haya un principio de máxima publicidad... que haya un principio de reserva de ley en materia de excepciones... principio general, que tratándose de un derecho fundamental, toda excepción tiene que verse de manera restrictiva... el enunciado de una materia no conduce necesaria a una reserva genérica... cuando exista la causal de reserva, siempre se va a tener que fundar y motivar adecuadamente con base en los elementos de prueba-daño, prueba de interés público... me parece que un simple ejercicio de redacción y de precisión podría resolver estos asuntos...**”³⁰.*

4. Doctor Luis Carlos Ugalde, Director General Integralia Consultores: indicó brevemente que *“con relación al tema de las causales de reserva por... estabilidad financiera, económica y monetaria... se trata de un **asunto de redacción, de un asunto de definición, de un asunto de claridad y de acotamiento** en la redacción de la ley”³¹.*

5. Licenciado Luis Urrutia Corral, Director General Jurídico del Banco de México: cuya exposición sobre la reserva por causas de estabilidad financiera, económica o monetaria es, tal vez, la más amplia y explícita pues se trata de una de las instituciones a las que aplica de manera directa dicha disposición normativa. Señalando a ese respecto lo siguiente:

“En el caso del Banco de México es muy claro nuestro mandato... procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional... de ahí esa necesidad

²⁹ Versión estenográfica lunes 2 de marzo de 2015, 12 horas, páginas 105 a 108.

³⁰ Versión estenográfica lunes 2 de marzo de 2015, 17 horas, página 11, disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/version_020315_2.pdf

³¹ Versión estenográfica lunes 2 de marzo de 2015, 17 horas, página 42.

de cuidar todo lo que nos compete para asegurarnos que, efectivamente, cumplamos con ese objetivo... vemos que **no sólo la iniciativa, sino la experiencia internacional... hacen una referencia explícita a las causales de reserva de información**, siempre sujeto a las condiciones que establece la Constitución... que es muy clara en el sentido de que únicamente se puede **reservar la información en casos excepcionales, de manera temporal por razones o bajo condiciones de interés público y seguridad nacional**, no hay de otra. Y bajo eso **la ley tiene que ser específica y clara respecto de cuáles pueden ser las circunstancias o las causales que llegarán, efectivamente, a detonar alguno de estos riesgos**. En el caso del Banco de México, como principal promotor... de la estabilidad, del poder adquisitivo de la moneda y de los sistemas financieros y de su sano desarrollo... está en su mayor interés que la información que tiene en su posesión no cause o vulnere alguno de estos objetivos, de revelarse en un momento inoportuno o anticipado... se trata de la revelación en un momento específico en el tiempo, mientras subsistan las circunstancias que pueden dar origen al riesgo que el banco identifique... ya la iniciativa hace referencia a la prueba de daño... tiene que ser parte de la motivación... parte de esta motivación, el sujeto obligado... tiene que decir que se trata de un riesgo real, demostrable e identificable, o como lo dice la ley modelo: claro, probable y específico... no basta con decir: 'esta información que me están solicitando a mí, como sujeto obligado, puede llegar a generar este efecto... se tiene que dar una motivación muy específica... de demostrar cómo es que se puede llegar a generar un riesgo por revelar cierta información. ¿Y cuáles son estos tipos de riesgos que a nosotros en lo particular como Banco Central, autoridad monetaria y financiera vemos que se puede generar con la publicación de información o revelación en un momento inoportuno, es decir, antes de tiempo? Hay de muy diversas índoles. Como ustedes saben, pues también está dentro de nuestras actividades producir y circular la moneda nacional, la fábrica de billetes está bajo nuestra responsabilidad, dar a conocer los planos de la fábrica de billetes, las características, de las tintas que se utilizan en la impresión de los billetes.... es información que se tiene que tener reservada bajo el periodo en el que esté en circulación estos billetes. Si establecemos esto de una manera absoluta a unos periodos específicos de tiempo, pues naturalmente nos genera alguna complicación... Hay otras, las

que mencionaba principalmente en materia de revelación, de decisiones o de análisis, estudios de mercado, que lleven a formar una decisión de política monetaria o cambiaria... el banco tiene que ser muy cuidadoso en dar las explicaciones a la sociedad respecto de los objetivos que tiene que seguir, y parte de ese cuidado pues trata de evitar anticipaciones o especulaciones por participantes del mercado, inversionistas que traten de ganar información o traten de adivinar por dónde pudiera venir alguna decisión de política monetaria en beneficio propio, de ahí esa necesidad de que las decisiones de política monetaria sean comunicadas en puntos específicos y que sean generalizadas hacia todos... otra información como autoridad financiera pues tiene que ver con la situación o la estabilidad de las instituciones financieras... situación que está sujeta a una serie de análisis... y que debe ser muy cuidadosa su protección o su revelación en momentos oportunos para evitar que se puedan generar suspicacias o especulaciones, o intenciones de competencia frente a algunas instituciones en lo particular. De ahí esa necesidad también de salvaguardar esa información por el tiempo necesario en la que pueda generar... ese riesgo. Son diversos los efectos que... pueden incidir en la estabilidad financiera, monetaria del país y de ahí esa necesidad de contar con un paraguas que permita proteger este tipo de situaciones y no verlo como un elemento aislado en la Ley que permita, como se ha dicho, sujetar o dar a los sujetos obligados la posibilidad de abusar de esa causal... ante disyuntivas que puedan llevar a cuestionar si la relación de una información puede generar algún efecto adverso a la estabilidad económica, financiera o monetaria del país, frente al interés público de la publicidad de esa información, pues lo prudente y sano es que exista un periodo de tiempo muy corto, como el que establece, en un periodo de días que es el que se está previendo en la Iniciativa, que exista ese espacio de analizar, con otra autoridad encargada de la publicidad de la información que sería el IFAI en este caso, si efectivamente se pudiera o generar ese efecto, si no es que se genera la información se publica en ese momento y pues se verifica que efectivamente no se pueda dar o no tengamos la tranquilidad de que no podamos observar este tipo de efectos adversos...”³².

³² Versión estenográfica lunes 2 de marzo de 2015, 17 horas, página 45-57.

6. Doctora Ximena Puente de la Mora, comisionada presidenta del entonces IFAI y ahora INAI: se refirió a la causal de reserva por estabilidad financiera, económica o monetaria en los siguientes términos:

*“La Constitución es clara al establecer que toda información en posesión de cualquier autoridad... es de entrada, pública; y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. De igual forma, prevé que la interpretación del derecho y acceso a la información, deberá siempre **prevalcer el principio de máxima publicidad**. Lo anterior, consideramos, debe interpretarse en el sentido de que la regla es **que toda información es pública y sólo será reservable por excepción**. Al respecto, conviene mencionar que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en diversos casos ha establecido de manera contundente que **las restricciones o limitaciones de los derechos fundamentales, no pueden ser abusivos o arbitrarios, y deben cumplir con los siguientes requisitos: Estar previstos en la ley, perseguir un fin legítimo y ser idóneos, necesarios y proporcionales**. Por ello, debemos procurar que **toda excepción que constituye un límite a la regla de máxima publicidad, sea lo más clara posible**; y eso, como órgano garante, sería una cuestión fundamental... Es decir, **no basta que las reservas vengan descritas en la ley, sino que deben de estar precisados los alcances, así como la obligación para que los sujetos señalados en la Constitución, razonen, justifiquen y sustenten su aplicación**. Es decir, señalar de manera clara en qué casos y cuándo proceden las causales de reserva en materia de estabilidad financiera, económica, seguridad pública, seguridad nacional y averiguaciones previas. Asimismo, es conveniente establecer los alcances de que dichas reservas, especificando tanto su ámbito espacial de aplicación como temporal; pues no puede dejarse de manera indefinida suspendido el derecho. Una definición precisa, alejada de ambigüedades, abona a que el intérprete y aplicador de dichas reservas se acerque más a la voluntad del legislador, y genere certeza a favor de la sociedad en general...”³³.*

Como se puede colegir, la opinión casi unánime en relación con la reserva de información por razones de estabilidad financiera, económica o monetaria, consistió en

³³ Versión estenográfica martes 3 de marzo de 2015, 16:30 horas, páginas 26 y 27, disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/transparencia.php

que se eliminara del texto de la fracción IV del artículo 113 lo que tenía que ver con la estabilidad económica y en los otros dos casos, estabilidad financiera o monetaria, había que ser muy precisos en su redacción y alcance, en el entendido de que cuando algún sujeto obligado hiciera valer una de estas reservas, debería justificar plenamente tal acción y la misma tendría una temporalidad.

Estos son los elementos que derivan del análisis de la información pública disponible en materia de las consideraciones que tuvieron en cuenta las comisiones dictaminadoras, para aprobar la redacción final de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Baste añadir que el acuerdo al que se llegó por parte del grupo de especialistas que se integró para tal efecto³⁴, consta en el oficio de CAPC/LXIII/SPEM/043/15³⁵, de fecha 10 de marzo y signado por los senadores Pablo Escudero, Alejandro Encinas y Laura Rojas, señalándose que la redacción a la que habían arribado las fuerzas políticas en ese ámbito era: *“como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación... IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país; pueda comprometer la seguridad en la provisión de la moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público”*.

De tal suerte que en el dictamen de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos Segunda³⁶, aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores el 18 de marzo de 2015, se prevé con relación a las modificaciones hechas a la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia lo que sigue:

“Reserva financiera, económica y monetaria

³⁴ A decir del senador Pablo Escudero, en la audiencia pública del martes 3 de marzo de 2015, dicho grupo de especialistas estuvo integrado por el Banco de México y los senadores Ernesto Cordero, José Yunes y Armando Ríos Piter.

³⁵ Disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Respuesta_Decalogo.pdf

³⁶ Disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf

Actualmente, la fracción III del artículo 13 de la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que aquella información cuya difusión pueda dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, podrá clasificarse como reservada; por ello, en congruencia a lo anterior, es necesario analizar y ponderar la inclusión también de la estabilidad financiera y económica, además de la monetaria, como mecanismos para proteger el interés público y la seguridad nacional del Estado, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del apartado A del artículo 6° Constitucional.

...

Ahora bien para estas Comisiones Dictaminadoras, revelar la Información en materia de política monetaria y cambiaria podría ocasionar reacciones prematuras en inversionistas o agentes económicos que podrían derivar en serias afectaciones a la economía, incluso irreversibles, en caso que la información se revele de manera inoportuna. Asimismo, de revelar información sobre administración de reservas de activos internacionales, las instituciones y agentes financieros que ofrezcan los instrumentos de inversión respectivos podrían tomar ventaja de dicha información, ante lo cual se podrían elevar los costos de transacción para el Banco Central o reducir las oportunidades de inversión de dichos activos.

Por otra parte gran parte de la información que las autoridades financieras recopilan sobre las operaciones de las instituciones financieras requiere ser protegida bajo secreto bancario y financiero, así como industrial; y si llegan a ser reveladas, pueden ocasionar graves daños en la seguridad de los particulares o en la conducción de las propias instituciones, o podría ocasionar reacciones prematuras de los ahorradores e inversionistas que pondrían en riesgo la subsistencia de dichas instituciones”³⁷.

Las comisiones dictaminadoras reconocen la necesidad de analizar y ponderar la reserva de información por daño a la estabilidad económica, financiera o monetaria, para lo que

³⁷ Páginas 246 a 248 del dictamen.

pasan revista a los contenidos de las leyes modelo de la Organización de Estados Americanos y los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Concluyendo que la revelación de información en materia monetaria, cambiaria y financiera puede ocasionar severas afectaciones o daños económicos. Siendo tal la justificación última para establecer en los términos vigentes la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por lo que se refiere al proceso legislativo en la Cámara de Diputados, en su carácter de cámara revisora, fue el 16 de abril de 2015 cuando se publicó en la Gaceta Parlamentaria respectiva el Dictamen de la Comisión de Gobernación a la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública³⁸. Documento en el que hacen una síntesis de la labor emprendida por la Cámara de Senadores, en el que destacan los puntos más sobresalientes de la nueva ley, en el que aluden a una reunión que sostuvieron con los comisionados del INAI y concluyendo que es de aprobarse en sus términos la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lo que ocurrió, esto último, en sesión del Pleno de la Cámara de Diputados del jueves 16 de abril de 2015, con una votación en lo general de 385 votos a favor, 34 en contra y 3 abstenciones. Remitiéndose la ley al ejecutivo federal para su promulgación y publicación, lo que aconteció el 4 de mayo de 2015 dándose por concluido el proceso legislativo respectivo.

³⁸ Dictamen a la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Gaceta Parlamentaria número 4255-II del jueves 16 de abril de 2015.

1.3 El proceso legislativo de nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la fracción IV del artículo 110.

El artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de transparencia del 7 de febrero de 2014, dispuso que el Congreso de la Unión tuviera un año para emitir la Ley General de la materia y las reformas correspondientes a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Mientras que, el artículo quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dio un plazo de un año al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales para armonizar la legislación secundaria a lo establecido en la ley general referida.

Con arreglo a lo anterior, la Cámara de Senadores emprendió el proceso legislativo para la expedición de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo dictamen fue aprobado por el Pleno de dicha cámara el 19 de noviembre de 2015.

Conforme a la fracción IV del artículo 110 de la minuta de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública³⁹, ahora en análisis en la Cámara de Diputados, como información reservada se puede clasificar a la que *“pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal”*⁴⁰.

Se trata de una redacción exactamente igual a la contenida en la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que se abordó en el apartado anterior y que es objeto del presente estudio. No obstante, a efecto de considerar si se tuvo en cuenta algún elemento diferente a los aportados en la discusión de la Ley General de Transparencia, se revisarán los elementos que tomó en

³⁹ Minuta con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2015/nov/20151124-II.pdf>

⁴⁰ Página 103 de la minuta.

cuenta la Cámara de Senadores para aprobar a la ahora minuta de Ley Federal de Transparencia.

A dicho respecto es de señalarse que fueron tres las iniciativas presentadas en materia de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y que son las siguientes:

1. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴¹; presentada el 9 de diciembre de 2014 por los Senadores Arely Gómez González, Laura Angélica Rojas Hernández, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Pablo Escudero Morales, María Marcela Torres Peimbert, Dolores Padierna Luna, Angélica de la Peña Gómez, Zoé Robledo Aburto, Isidro Pedraza Chávez y Armando Ríos Piter. Solamente hace referencia en sus artículos 51 y 52 a lo establecido en el artículo 113 en materia de información reservada.
2. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴²; formulada el 29 de julio de 2015 por los Senadores Pablo Escudero Morales, María Cristina Díaz Salazar, Roberto Albores Gleason y Miguel Ángel Chico Herrera. Contempla en el artículo 82 fracción IV a la reserva prevista en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia.
3. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴³; incoada el 5 de agosto de 2015 por los Senadores Laura Angélica Rojas Hernández y Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez. Reproduce en la fracción IV del artículo 123 del proyecto lo dispuesto en la fracción IV del artículo 113 de la Ley General.

⁴¹ En www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/LFT_Iniciativa1.pdf

⁴² Véase www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/LFT_Iniciativa2.pdf

⁴³ Disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/LFT_Iniciativa3.pdf

Cabe destacar que las iniciativas de ley referidas, más que centrarse en definir de nueva cuenta las causales de reserva, las tomaron como dadas y se abocaron al desarrollo del proceso de clasificación de la información reservada.

De manera tal que en los documentos de trabajo primero⁴⁴, segundo⁴⁵ y final⁴⁶ de las Comisiones dictaminadoras del Senado, aparece reproducido en sus términos el artículo 113 de la Ley General de Transparencia referente a la información que puede ser clasificada como reservada. Cabe precisar que en las páginas 2 a 5 del segundo documento de trabajo, se reproduce, a su vez, un escrito del 18 de agosto de 2015 de los Comisionados del INAI en cuyo punto V se señala con respecto a las causales de reserva lo siguiente:

V. Podrían desarrollarse los conceptos y causales de reserva por “seguridad nacional”, “defensa nacional”, “seguridad pública”, “negociaciones internacionales” y “estabilidad financiera, económica o monetaria”, entre otros

Partiendo del principio constitucional de que toda la información es pública y que solamente en forma excepcional y por una razón de interés público puede reservarse, y a efecto de dar certeza jurídica, se sugiere desagregar de manera clara y puntual en la Ley dichas causales, pues constituyen restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información, las que como se dijo deben de estar objetivamente desarrolladas.

Sin embargo, los Senadores decidieron no desarrollar los conceptos referidos y en su lugar reproducir en el artículo 110 del documento final y del dictamen de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo establecido en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia en materia de la información que puede clasificarse como reservada.

⁴⁴ Véase el artículo 109 del primer documento de trabajo disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruccion/docs/transparencia/LFT_Documento1.pdf

⁴⁵ Consúltese el artículo 105 del segundo documento de trabajo disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruccion/docs/transparencia/LFT_Documento2.pdf

⁴⁶ Revísese el artículo 110 del documento final de trabajo disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorruccion/docs/transparencia/LFT_Documento3.pdf

Finalmente, es de hacerse notar que en el apartado de considerandos del Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos Segunda, de la Cámara de Senadores, por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴⁷, se reitera⁴⁸ que los supuestos para clasificar la información como reservada son los del artículo 113 de la Ley General de Transparencia entre los que está la fracción IV que se ha analiza en este documento.

⁴⁷ Véase www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen_LFT.pdf

⁴⁸ Páginas 389 a 393 del dictamen.

II. Análisis de derecho comparado internacional y las mejores prácticas internacionales en materia de transparencia monetaria y financiera.

Es poca, por no decir que nula, la referencia que se hace al ámbito internacional en los documentos legislativos que se analizaron en el capítulo precedente y que desembocaron en la aprobación de la normatividad federal y general en materia de transparencia y acceso a la información.

En la iniciativa del entonces diputado Miguel Barbosa se menciona la existencia de leyes de transparencia en otras latitudes tales como: la *Freedom of Information Act* de Estados Unidos de Norteamérica, la *Access to Information Act* de Canadá, la *Ley del Secreto Administrativo* de España y la *Ley de Acceso a Documentos Administrativos y Archivos* de Francia⁴⁹. Sin embargo, en ningún momento se expuso el contenido particular de tales legislaciones.

Para la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se alude en diversas ocasiones a los Modelos de Leyes de Transparencia de la Organización de Estados Americanos (OEA), sin que tampoco se entre al detalle de las mismas.

El presente capítulo se ocupa del análisis comparado de la legislación internacional y de los lineamientos de los organismos internacionales, en ambos casos en materia de la información relacionada con aspectos monetarios o financieros. Para lo cual en la primera parte se expone el contenido de las Leyes Modelo de la OEA; mientras que, en el segundo apartado se hace lo propio con el Código de Buenas Prácticas en Transparencia Monetaria y Políticas Financieras del Fondo Monetario Internacional (FMI); y en la tercera sección se aborda la legislación en materia de acceso a la información en países como Colombia, Estados Unidos, España y Reino Unido.

2.1 Las Leyes Modelo de la Organización de Estados Americanos y las reservas en materia monetaria y financiera.

En la parte relativa a la fracción IV del artículo 113 del dictamen de la Cámara de Senadores a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁵⁰, se

⁴⁹ Gaceta Parlamentaria número 792 del lunes 16 de julio de 2001, página 13.

⁵⁰ Página 246 del dictamen disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf

alude a las disposiciones en dicha materia contenidas en la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa y en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, ambas de la OEA.

La Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa de la OEA⁵¹, fue elaborada por el Doctor Alfredo Chirino Sánchez con la finalidad de “*apoyar a los Estados en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de las recomendaciones... formuladas en el marco del mecanismo de seguimiento...*”⁵². De manera tal que en su artículo 1 se prevé el alcance del derecho a la información al señalarse que:

“Artículo 1. Derecho de Información y de Acceso a los Expedientes y Actas de carácter administrativo. Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración, y en todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de decisiones societarias; así como del Poder Legislativo y Judicial, salvo disposición en contrario, en cuanto a su actividad administrativa.

Este derecho de información también comprende el derecho a acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes de la Administración Pública, así como a estar informada periódicamente, cuando lo requiera, de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no lesione un interés público preponderante o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero.

Este derecho también incorpora la posibilidad de formular consultas sobre las competencias y atribuciones de las entidades y funcionarios públicos que en ella laboran y a obtener copia de los documentos que recopilen

⁵¹ Disponible en www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf

⁵² Presentación de la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa de la Organización de los Estados Americanos.

información sobre sus actividades en la ejecución de las competencias a su cargo”.

Mientras que, el artículo 7 de dicha Ley Modelo contempla las excepciones o limitaciones al derecho de acceso a la información que a la letra indican:

Artículo 7. Limitaciones al acceso en razón de intereses públicos preponderantes. La solicitud de información hecha por el ciudadano podrá ser rechazada cuando pueda afectar intereses públicos preponderantes, se entenderá que concurre esta circunstancia:

I. Cuando se trate de información expresamente clasificada como secreta según la legislación nacional o cuando pueda afectar las relaciones internacionales del país.

II. Cuando por vía legal se proteja de manera especial algún tipo de información por razones de seguridad interna, de defensa del país o de política exterior o bien se establezca un procedimiento especial de acceso diferente al previsto en la presente ley.

III. Cuando se trate de información que pudiera afectar el funcionamiento del sistema bancario o financiero.

IV. Cuando se trate de secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad de terceros o del Estado, o información industrial, comercial reservada o confidencial de terceros que la administración haya recibido en razón de un trámite o gestión instada para obtener algún permiso, autorización o cualquier otro trámite y haya sido entregada con ese único fin, y cuya revelación pueda causar perjuicios económicos.

Siendo de especial relevancia para el presente caso lo dispuesto en la fracción III del artículo 7 de la Ley Modelo referida, pues habla expresamente de la posibilidad de limitar el derecho a la información cuando se afecten intereses públicos preponderantes como acontece con la información relacionada con el funcionamiento del sistema bancario o financiero. Restricción o reserva de la información que, con arreglo al artículo 22 de la Ley Modelo, debe durar 5 años, teniéndose que explicar las razones de

la negativa y debiendo existir recursos contra dicha denegación (artículo 19 de la Ley Modelo).

En el mismo sentido, el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la OEA, emitió el 29 de abril de 2010 la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y la guía de implementación respectiva⁵³. Ley Modelo Interamericana que en su artículo 2 prevé el alcance de la misma al señalar que:

“2. Esta ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”.

La Ley Modelo Interamericana se decanta por una aplicación amplia del derecho de acceso a la información, con base en el principio de máxima publicidad y cuyas excepciones deben estar contempladas expresamente en la ley, ser legítimas y estrictamente necesarias. Señalándose a este último respecto, en el artículo 41 apartado b) de la Ley Modelo Interamericana, una serie de supuestos de excepción de acceso a la información:

“41. Las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las siguientes circunstancias, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano:

...

⁵³ Disponible en www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

b) Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo, [el cual deberá ser definido de manera más detallada mediante ley] a los siguientes intereses públicos:

- 1. seguridad pública;*
- 2. defensa nacional;*
- 3. la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas;*
- 4. elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas;*
- 5. relaciones internacionales e intergubernamentales;*
- 6. ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos;*
- 7. habilidad del Estado para manejar la economía;***
- 8. legítimos intereses financieros de la autoridad pública; y***
- 9. exámenes y auditorías, y procesos de examen y de auditoría.*

Las excepciones contenidas en los literales (b) 3, 4, y 9 no deberán aplicarse a hechos, análisis de hechos, informaciones técnicas y estadísticas. La excepción del literal (b) 4 no deberá aplicarse una vez que la política pública se haya aprobado. La excepción del literal (b) 9 no deberá aplicarse a los resultados de un examen o de una auditoría en particular, una vez que éstos hayan concluido.

...”

Se está en presencia de las causales de negativa de la información cuando dicho acceso implique un riesgo claro, probable y específico de daño significativo a los intereses públicos consistentes en la habilidad estatal para manejar la economía y sus legítimos intereses financieros.

Tal es el marco internacional que los legisladores tuvieron en cuenta al momento de aprobar la redacción actual de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de

Transparencia, mismo que, como se constató, es contrario a la intención con que se redactó dicho precepto pues en el caso de las leyes modelo se habla de excepciones al derecho a la información definidas en términos bastante genéricos (afectar el sistema bancario o financiero se dice en la primera de las leyes modelo; generar riesgos a la habilidad para manejar la economía o los legítimos intereses financieros se señala en la segunda de las leyes modelo); mientras que, para la fracción IV del artículo 113 de la Ley General en análisis se buscó expresamente eliminar términos generales y vagos como estabilidad económica, financiera o monetaria, para en su lugar establecer hipótesis particulares en el ámbito monetario y financiero.

2.2 El Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras del Fondo Monetario Internacional.

Adoptado el 26 de septiembre de 1999 por el Comité Provisional del FMI, el *Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras*⁵⁴ fue elaborado con el esfuerzo conjunto de dicha institución, el Banco Mundial y organismos especializados como el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, el Banco Central Europeo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, entre otros.

El Código se divide en dos apartados correspondientes el primero a las buenas prácticas de transparencia de los bancos centrales en materia de política monetaria, y el segundo a las buenas prácticas de transparencia de los organismos financieros en relación con la política financiera. Cada uno de dichos apartados se fracciona a su vez en cuatro secciones correspondientes a:

- 1) Claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos de las autoridades encargadas de las políticas monetaria y financiera;
- 2) Transparencia de los procesos de formulación y divulgación de las decisiones de política monetaria y financiera;
- 3) Acceso público a la información sobre políticas monetaria y financiera; y
- 4) Rendición de cuentas y garantía de integridad de las autoridades.

El objetivo del Código es, conforme al punto 2 de su declaración de principios, definir las prácticas de transparencia aconsejables a los bancos centrales en el ámbito de la política monetaria, así como a los entes encomendados de la política financiera. Esto bajo el supuesto de que con ello se refuerza la eficacia de ambas políticas, al tiempo que se asegura la rendición de cuentas.

De manera tal que la transparencia en las políticas monetaria y financiera consistiría en hacer del conocimiento público *“en forma comprensible, accesible y oportuna los objetivos de la política, el marco jurídico, institucional y económico de la misma, las*

⁵⁴ En www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf

decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con las políticas... y los términos en que los organismos deben rendir cuentas”⁵⁵.

Sin embargo, no se trata de una transparencia ilimitada tal y como se afirma en los puntos 7 a 9 de la declaración de principios del Código donde a la letra se señala:

“7. Los beneficios para los países que adopten buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras deben evaluarse frente a los costos potenciales. En los casos en que una mayor transparencia en las políticas monetarias y financieras pudiese poner en peligro la eficacia de las políticas o perjudicar la estabilidad del mercado o los intereses legítimos de las entidades supervisadas u otras entidades, podría resultar conveniente limitar la transparencia. Sin embargo, la limitación de la transparencia en determinados aspectos debe considerarse en el marco de un entorno caracterizado en general por la transparencia.

8. En el caso de la política monetaria, la limitación de la divulgación de algunos tipos de datos se funda en que su divulgación podría perjudicar el proceso de toma de decisiones y la eficacia de las políticas. Asimismo, las consideraciones de política cambiaria, sobre todo pero no exclusivamente en los países que aplican regímenes cambiarios de paridad fija, podrían justificar la limitación de ciertas prácticas de divulgación de datos. Por ejemplo, la imposición de amplias obligaciones de divulgación de información sobre las deliberaciones internas de política relativas a las operaciones monetarias y cambiarias podría crear perturbaciones en los mercados, constreñir el libre flujo de ideas en los debates de política o impedir la adopción de planes de contingencia. Por lo tanto, podría ser inconveniente que los bancos centrales divulgaran las deliberaciones y los documentos internos, y hay circunstancias en las que no sería indicado que los bancos centrales revelaran sus tácticas de implementación de la política monetaria y cambiaria a corto plazo, ni que proporcionaran información detallada sobre sus operaciones cambiarias. Del mismo modo, podrían existir razones valederas para que los bancos centrales (y los organismos

⁵⁵ Página 4 del documento.

financieros) no divulgasen sus planes de contingencia, incluidos los posibles préstamos de emergencia.

9. Algunos aspectos de la transparencia en la política financiera podrían suscitar inquietudes adicionales. Por motivos de riesgo moral, disciplina del mercado y estabilidad del mercado financiero, podrían justificarse las limitaciones en cuanto al contenido o el momento de publicación de algunas medidas correctivas y decisiones sobre el otorgamiento de préstamos de emergencia, así como la información relativa a un mercado o una empresa en particular. Para mantener el acceso a información delicada de los participantes en el mercado, también se debe proteger el carácter confidencial y reservado de la información sobre las empresas a nivel individual (lo que comúnmente se denomina “confidencialidad comercial”). Del mismo modo, podría ser inconveniente que las autoridades financieras publicasen sus deliberaciones y las medidas coercitivas pertinentes sobre la supervisión de instituciones financieras, mercados o individuos específicos”⁵⁶.

Se tiene entonces que en el preámbulo del Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras, se hace patente la inquietud por acotar el alcance de la transparencia en tales materias, al tiempo que se ofrece el criterio general para determinar la procedencia de otorgar o no la información en cuestión: deben evaluarse los costos y beneficios que conlleva la divulgación de la misma. De tal manera que procede la limitación cuando se ponga en peligro la eficacia de las políticas, se perjudique la estabilidad del mercado o los intereses de las entidades supervisadas u otras entidades. Lo que para la política monetaria se traduce en situaciones en las que la apertura de la información perjudica el proceso de toma de decisiones y la eficacia de las políticas particulares, como la política cambiaria y los planes de contingencia. Mientras que para la política financiera se actualiza la limitación cuando se generen inquietudes adicionales.

Por lo que respecta al articulado del Código de Buenas Prácticas, más adelante se reproducen las secciones II y III del apartado de buenas prácticas en la política monetaria, así como las secciones VI y VII del apartado de buenas prácticas en la

⁵⁶ Páginas 5 y 6 del documento.

política financiera. Como se puede colegir, se está en presencia de disposiciones genéricas relativas a los procesos de formulación y divulgación de las políticas monetarias y financieras, así como al acceso público a tal información. Sin que en momento alguno se aborden como tales las causales de reserva, por lo que es necesario remitirse a los apartados ya citados de la declaración de principios del Código de Buenas Prácticas.

Para la política monetaria, la sección II se refiere a la transparencia del proceso de formulación y divulgación de las decisiones en esta área, que incluye medidas como: dar a conocer y explicar el marco, instrumentos y metas empleados para la consecución de los objetivos de la política monetaria; hacerse del conocimiento la composición, estructura y funciones del órgano encargado de la formulación y seguimiento de la política monetaria; anunciarse y explicarse los cambios en los parámetros de los instrumentos de política monetaria; formular declaraciones periódicas sobre avances los objetivos de política monetaria; consultas públicas sobre cambios técnicos de fondo; y darse a conocer las normas sobre los datos que las instituciones financieras proporcionan al banco central en materia de política monetaria.

La sección III del Código, por su parte, trata sobre el acceso público a la información monetaria conforme a lo siguiente: la presentación y divulgación de datos debe ajustarse a normas sobre cobertura, periodicidad y puntualidad de los datos; el banco central debe dar a conocer su balance y la información sobre el conjunto de sus operaciones de mercado; el banco central debe crear y mantener servicios de información al público; y el texto de las normas aprobadas debe estar a disposición inmediata del público.

Con relación a la política financiera, la sección VI contiene los preceptos sobre el proceso de formulación y divulgación de este tipo de políticas, entre los que están los que sigue: su aplicación debe ser compatible con consideraciones de confidencialidad y preservación de la eficacia en las actuaciones; es necesario su anuncio público y la explicación de los cambios importantes; deben prepararse informes periódicos sobre el cumplimiento de objetivos; y tienen que contemplarse consultas públicas para cambios técnicos de fondo.

La sección VII, a su vez, se refiere al acceso a la información sobre la política financiera, estableciendo a dicho respecto que los organismos financieros: deben

presentar informes periódicos sobre los principales hechos ocurridos en el sector o sectores; deben velar porque se divulguen datos agregados sobre las funciones de su ámbito de competencia; los organismos financieros deben dar a conocer sus balances y el conjunto de sus operaciones de mercado; deben crear y mantener servicios de información al público deben poner a disposición inmediata el texto de las normas y otras directivas e instrucciones de aplicación general; entre otros.

CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS MONETARIAS Y FINANCIERAS	
BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA MONETARIA DE LOS BANCOS CENTRALES	BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA FINANCIERA DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS
II. TRANSPARENCIA DEL PROCESO DE FORMULACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LAS DECISIONES DE POLÍTICA MONETARIA	VI. TRANSPARENCIA DEL PROCESO DE FORMULACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LAS POLÍTICAS FINANCIERAS
<p>2.1 Deben darse a conocer y explicarse al público el marco, los instrumentos y las metas que se emplean en la consecución de los objetivos de política monetaria.</p> <p>2.1.1 Deben darse a conocer y explicarse al público los procedimientos y las prácticas que rigen los instrumentos y las operaciones de política monetaria.</p> <p>2.1.2 Deben darse a conocer al público las normas y los procedimientos que rigen las relaciones y las transacciones del banco central con sus contrapartes en lo que se refiere a las operaciones monetarias y a los mercados en que éste opera.</p>	<p>6.1 La aplicación de las políticas por parte de los organismos financieros debe ser transparente y compatible con las consideraciones de confidencialidad y con la necesidad de preservar la eficacia de las actuaciones de los organismos de regulación y supervisión.</p> <p>6.1.1 Deben darse a conocer y explicarse al público el marco reglamentario y los procedimientos operativos en que se basa la aplicación de la política financiera.</p> <p>6.1.2 Deben darse a conocer al público las normas sobre la declaración de datos financieros por las instituciones financieras a los organismos financieros.</p> <p>6.1.3 Deben darse a conocer al público las normas de funcionamiento de los mercados financieros organizados (incluidas las aplicables a los emisores de instrumentos financieros que se negocian en la bolsa).</p> <p>6.1.4 En los casos en que los organismos financieros cobren tasas a las instituciones financieras, debe darse a conocer al público la estructura de estas tasas.</p> <p>6.1.5 Según corresponda, deben darse a conocer al público los procedimientos</p>

	<p>oficiales de intercambio de información y consulta entre los organismos financieros (incluidos los bancos centrales) nacionales e internacionales.</p>
<p>2.2 En los casos en que un órgano permanente encargado de la formulación de la política monetaria se reúna para evaluar la evolución económica básica, hacer un seguimiento del avance en la consecución del o de los objetivos de política monetaria y formular la política para el futuro, debe darse a conocer al público la información sobre la composición, estructura y funciones de ese órgano.</p> <p>2.2.1 Si el órgano encargado de formular la política celebra reuniones periódicas conforme a un calendario regular para evaluar la evolución económica básica, hacer un seguimiento del avance en la consecución del o de los objetivos de política monetaria y formular la política para el futuro, debe darse a conocer al público anticipadamente el calendario de reuniones.</p>	<p>6.2 Deben anunciarse al público y explicarse oportunamente los cambios importantes de las políticas financieras.</p>
<p>2.3 Deben anunciarse de manera pública, y explicarse oportunamente, los cambios en los parámetros de los instrumentos de política monetaria (fuera de las medidas de “afinación”).</p> <p>2.3.1 El banco central debe dar a conocer al público, con un desfase máximo previamente anunciado, las principales consideraciones en que se basan sus decisiones de política monetaria.</p>	<p>6.3 Los organismos financieros deben preparar informes periódicos de carácter público sobre la forma en que se están cumpliendo los objetivos generales de política.</p>
<p>2.4 El banco central debe formular declaraciones públicas periódicas sobre los avances en la consecución de su(s) objetivo(s) de política monetaria y sobre las perspectivas de alcanzarlos. Los mecanismos podrían variar según el marco de política monetaria, incluido el régimen cambiario.</p> <p>2.4.1 El banco central debe presentar periódicamente al público sus objetivos de política monetaria, especificando, entre otras cosas, los fundamentos, las metas</p>	<p>6.4 En lo que se refiere a los cambios técnicos de fondo de la estructura de las normas financieras, debería preverse como principio que se realizarán consultas públicas, dentro de un plazo apropiado.</p>

<p>cuantitativas y los instrumentos, según corresponda, así como los supuestos básicos clave.</p> <p>2.4.2 El banco central debe presentar al público, de acuerdo con un calendario especificado, un informe sobre la evolución de la situación macroeconómica y sus repercusiones en su(s) objetivo(s) de política monetaria.</p>	
<p>2.5 En lo que se refiere a las propuestas para introducir cambios técnicos de fondo en las normas monetarias, debería preverse como principio que se realizarán consultas públicas, dentro de un plazo apropiado.</p>	
<p>2.6 Deben darse a conocer al público las normas que exigen la declaración de datos de las instituciones financieras al banco central con fines de política monetaria.</p>	
<p>III. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA POLÍTICA MONETARIA</p>	<p>VII. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA POLÍTICA FINANCIERA</p>
<p>3.1 La presentación y divulgación de datos del banco central deben ajustarse a normas sobre cobertura, periodicidad y puntualidad de los datos y sobre acceso del público compatibles con las normas de divulgación de datos establecidas por el Fondo Monetario Internacional.</p>	<p>7.1 Los organismos financieros deben presentar informes periódicos de carácter público sobre los principales hechos ocurridos en el sector o en los sectores del sistema financiero que correspondan a su ámbito de competencia.</p>
<p>3.2 El banco central debe dar a conocer al público su balance de acuerdo con un calendario previamente anunciado y, después de un plazo previamente establecido, debe dar a conocer al público información específica sobre el conjunto de sus operaciones de mercado.</p> <p>3.2.1 Los balances resumidos del banco central deben darse a conocer al público con frecuencia y de conformidad con un calendario previamente anunciado. El banco central debe dar a conocer al público, como mínimo una vez al año, balances detallados preparados con arreglo a normas contables idóneas y</p>	<p>7.2 Los organismos financieros deben velar por que, observando las normas de confidencialidad, se divulguen en forma oportuna y regular datos agregados sobre las funciones que caen dentro de su ámbito de competencia.</p>

<p>públicamente documentadas.</p> <p>3.2.2 Debe darse a conocer al público información sobre las operaciones monetarias del banco central, incluidos los montos agregados y las condiciones del refinanciamiento u otros servicios (con sujeción al mantenimiento de la confidencialidad comercial), de acuerdo con un calendario previamente anunciado.</p> <p>3.2.3 De conformidad con las normas de confidencialidad y privacidad de la información sobre cada empresa, la información sobre el respaldo financiero de emergencia proporcionado por el banco central debe darse a conocer al público, a nivel agregado, en un informe apropiado del banco central cuando esa información no comprometa la estabilidad financiera.</p> <p>3.2.4 Debe darse a conocer al público información sobre los activos de reserva y los pasivos y compromisos en divisas de las autoridades monetarias de acuerdo con un calendario previamente anunciado, en consonancia con las normas de divulgación de datos establecidas por el Fondo Monetario Internacional.</p>	
<p>3.3 El banco central debe crear y mantener servicios de información al público.</p> <p>3.3.1 El banco central debe tener un programa de publicaciones que incluya un informe anual.</p> <p>3.3.2 Los altos funcionarios del banco central deben estar dispuestos a explicar al público el o los objetivos y el desempeño de la institución y a divulgar el texto de sus declaraciones.</p>	<p>7.3 Según corresponda, los organismos financieros deben dar a conocer al público sus balances de acuerdo con un calendario previamente anunciado y, después de un plazo previamente establecido, deben dar a conocer al público información sobre el conjunto de sus operaciones de mercado.</p> <p>7.3.1 De conformidad con las normas de confidencialidad y privacidad de la información sobre cada empresa, la información sobre el respaldo financiero de emergencia proporcionado por los organismos financieros debe darse a conocer al público, a nivel agregado, en un informe apropiado, cuando esa información no comprometa la estabilidad financiera.</p>
<p>3.4 El texto de las normas aprobadas por el banco central debe estar a disposición inmediata del público.</p>	<p>7.4 Los organismos financieros deben crear y mantener servicios de información al público.</p>

	<p>7.4.1 Los organismos financieros deben tener un programa de publicaciones, que incluya un informe periódico de carácter público sobre sus principales actividades, que se publique como mínimo una vez al año.</p> <p>7.4.2 Los altos funcionarios de los organismos financieros deben estar dispuestos a explicar al público el o los objetivos y el desempeño de la institución y divulgar el texto de sus declaraciones.</p>
	<p>7.5 El texto de las normas y otras directivas e instrucciones de aplicación general que establezcan los organismos financieros debe estar a disposición inmediata del público.</p>
	<p>7.6 En los casos en que existan garantías de depósitos, garantías para los tenedores de pólizas y otros mecanismos de protección de los activos de los clientes, debe darse a conocer al público información sobre la naturaleza y la modalidad de estos mecanismos de protección, los procedimientos operativos y la manera en que se financian las garantías, así como sobre los resultados obtenidos mediante estos mecanismos.</p>
	<p>7.7 En los casos en que existan organismos financieros que supervisen los mecanismos de protección al consumidor (como los procedimientos de arreglo de diferencias), la información sobre esos mecanismos debe darse a conocer al público.</p>

2.3 Las Leyes de Acceso a la Información en otros países y las reservas en materia monetaria y financiera.

Han transcurrido 250 años desde la publicación de la primera ley de acceso a la información en el mundo: la *Freedom-of-Press and the Right-of-Access to Public Records Act* de Suecia de 1766. Conforme a la *Open Society Justice Initiative*, en 2006 un aproximado de 65 países contaba con una legislación que proporcionaba mecanismos para la solicitud y obtención de información de los respectivos gobiernos⁵⁷. Para 2010, se estimaba que el número de países con leyes de acceso a la información se había incrementado a más de 80, con 20 o 30 que estaban considerando su introducción en sus sistemas legales⁵⁸.

Se trata, a decir de Toby Mendel, de un proceso sin paralelo de acelerado reconocimiento del derecho a la información en las distintas naciones pues en 1990 sólo 13 de éstas habían adoptado dicho tipo de legislación⁵⁹. Si bien el espectro de países con leyes de acceso a la información es amplio, la mayoría y las de más larga data se concentraban en países desarrollados; aunque más recientemente ha habido una dispersión a otras partes del mundo como fue el caso de México en 2002⁶⁰.

A continuación se efectúa el análisis comparado de la legislación de derecho a acceso a la información en los distintos países, en específico por lo que se refiere a las reservas de la información por causales monetarias y/o financieras; en un primer momento se abordan los aspectos generales de lo que en el ámbito internacional se conoce como exenciones o excepciones al derecho a la información, para después proceder al análisis de la legislación de una serie de naciones que abarcan tres de las cuatro categorías en que Ackerman y Sandoval dividen a los países que cuentan con este tipo de legislaciones⁶¹: Colombia y Estados Unidos como representantes de los pioneros históricos; España en la vertiente de países con transición democrática o nueva

⁵⁷ A este respecto consultar la página 9 del documento *Transparencia y Silencio* disponible en www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparencia-silencio-2006_0.pdf

⁵⁸ Consúltase la página 14 del trabajo *Freedom of Information: The Right to Know. World Press Freedom Day 2010*, en línea <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001936/193653e.pdf>

⁵⁹ Página 3 de Mendel, Toby, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, 2nd Edition, en línea http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf/freedom_information_en.pdf

⁶⁰ Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, IFAI, 3^a edición, México, 2007, pp. 22-24.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 34-38.

Constitución; y el Reino Unido en su calidad de país desarrollado con un largo pasado democrático.

Panorama general en materia de exenciones

La *Open Society Justice Initiative* aplicó en 2004 una encuesta sobre leyes y prácticas de acceso a la información en catorce países – entre los que se encontraban Argentina, Armenia, Bulgaria, Chile, Francia, Ghana, Kenia, Macedonia, México, Nigeria, Perú, Rumania, Sudáfrica, España–, que desembocó en el Informe *Transparencia y Silencio* que en materia de exenciones señala lo siguiente:

“Las leyes de acceso a la información de la mayoría de los países incluidos en esta encuesta establecen que las denegaciones a brindar información deben ser por escrito y deben incluir las causas de la denegación basadas en las exenciones establecidas por la ley...”

Un número creciente de motivos estándares para impedir que la información se divulgue es incorporado a las leyes de acceso a la información. A continuación se presentan las exenciones comúnmente encontradas en las leyes de acceso a la información:

- *Seguridad nacional.*
- *Orden público.*
- *La prevención e investigación de delitos y otras violaciones de la ley.*
- *Secretos comerciales o comercio justo.*
- *Derechos de debido proceso de las partes en procedimientos judiciales.*
- *La confidencialidad de las deliberaciones dentro o entre las autoridades públicas durante la preparación interna de un tema. Esta exención está limitada al tiempo previo a tomar la decisión.*
- *Vida privada.*

...

Estas exenciones protegen a los intereses legítimos (como los define la ley internacional, regional y comparativa) del posible daño que podría resultar de la divulgación de información...

La mayor parte de las leyes de acceso a la información también aseguran la llamada “preeminencia del interés público” de las exenciones legítimas. El daño que la divulgación de la información podría causar a un interés protegido puede ser sobrepasado por un interés público en divulgar la información...

La aplicación de exenciones exige evaluar si la divulgación de la información solicitada puede afectar una de las exenciones detalladas en la ley de acceso a la información, y en caso afirmativo, si existe sin embargo, un interés público superior en divulgar la información. Suele requerir tomar la información considerada “clasificada” o “confidencial” y evaluar si esta clasificación es correcta y si la información puede divulgarse bajo la ley de acceso a la información...”⁶².

Conforme al trabajo de la *Open Society Justice Initiative*, no existían exenciones en materia monetaria o financiera entre los 14 países en que se realizó el estudio; siendo de resaltar el énfasis que se hace en la posibilidad de difundir la información contemplada aun como exenciones por motivos de preeminencia del interés público.

En su estudio *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Toby Mendel señala que son 9 los principios que deben observar las legislaciones en materia de información, entre los que se encuentra el cuarto sobre el alcance limitado de las excepciones. Conforme a esto las excepciones deben elaborarse con claridad y precisión, y deben ser sujetas a pruebas de daño y de interés público⁶³. Más que centrarse en una lista de excepciones, el autor llama la atención sobre los problemas que se derivan de definiciones muy amplias que son susceptibles de socavar el principio de máxima publicidad, al tiempo que hay acciones públicas que deben preservarse:

⁶² Páginas 154 a 164 del documento disponible en https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparencia-silencio-2006_0.pdf

⁶³ Páginas 34 a 37 del estudio disponible en http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf/freedom_information_en.pdf

*“No se propone aquí una lista de excepciones específicas... sin embargo, unas cuantas excepciones, aunque comunes, son problemáticas. Por ejemplo, la mayoría de las leyes tienen excepciones relacionadas con procesos internos de toma de decisiones, o con procesos deliberativos. Esto es legítimo ya que los gobiernos tienen que ser capaces de ejecutar sus operaciones internas con eficacia y tienen que tener tiempo para pensar. En particular, **deben prevenirse los siguientes daños:***

- ***Perjuicios a la efectiva formulación o desarrollo de políticas públicas;***
- ***Frustrar el éxito de una política, por la divulgación prematura;***
- *Socavar el proceso deliberativo en los cuerpos públicos al inhibir la libre y franca provisión de consejo o intercambio de puntos de vista; y*
- *Socavar la efectividad de los procedimientos de prueba o auditoría.*

Al mismo tiempo, si las excepciones son redactadas en términos demasiado amplios, pueden seriamente socavar el principio de máxima publicidad y llevar a que una cantidad importante de documentos internos sean negados. Por ello es particularmente importante que las excepciones sean elaboradas con claridad y precisión...”⁶⁴.

Toby Mendel sintetiza de manera por demás adecuada la disyuntiva entre las excepciones amplias, por un lado, y las claras y precisas, por el otro. Mientras las primeras minan el principio de máxima publicidad pues su alcance puede llegar a ser ilimitado; las segundas están en aptitud de dañar la efectividad o el éxito de las políticas públicas.

Los Pioneros de las Leyes de Acceso a la Información: Colombia, Canadá y Estados Unidos

Colombia tiene una larga historia en materia de leyes de acceso a la información que se remonta al año de 1888 con el Código de Organización Municipal y Política, conforme al cual los individuos tenían derecho a requerir información de las autoridades

⁶⁴ Página 150 del documento *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*.

públicas⁶⁵. Más recientemente, el 6 de marzo de 2014 se expidió la Ley 1712 o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, conforme a cuyos artículos 19 y 22 se establecen las excepciones al derecho a la información por daño a los intereses públicos:

“Artículo 19. Información exceptuada por daño a los intereses públicos.
Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:

- a) La defensa y seguridad nacional.*
- b) La seguridad pública.*
- c) Las relaciones internacionales.*
- d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso.*
- e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales.*
- f) La administración efectiva de la justicia.*
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia.*
- h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país.***
- i) La salud pública.*

Parágrafo. *Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.*

...

⁶⁵ Página 61 de Mendel, Toby, *The Right to Information in Latin America: A Comparative Legal Survey*, en línea <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273e.pdf>

Artículo 22. Excepciones temporales. *La reserva de las informaciones amparadas por el artículo 19, no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años”.*

La legislación nacional de Colombia contempla como causal de excepción de acceso a la información por daño a los intereses públicos, aquella información relacionada con la estabilidad macroeconómica y financiera del país. Se trata de una excepción de alcance amplio, con una periodicidad de hasta 15 años y que se refuerza con la previsión de que también serán exceptuados los documentos con opiniones de los servidores públicos que hayan formado parte del proceso deliberativo respectivo.

Estados Unidos también fue una de las naciones pioneras en cuanto a inclusión en su sistema jurídico de una ley de acceso a la información con la *Freedom of Information Act* de 1966, que ha sido objeto de diversas enmiendas siendo la más reciente la *OPEN FOIA Act* de 2009. Al igual que en otras latitudes, la *Freedom of Information Act* contempla una serie de supuestos por los que la información no es proporcionada y que se agrupan en dos: exenciones (*exemptions*) y exclusiones (*exclusions*).

Las exenciones⁶⁶ se refieren al supuesto conforme al cual se dispuso que cierta información no esté en posibilidad de ser entregada porque esto implique daños a los intereses públicos o privados, existiendo 9 categorías de esta información: para proteger la seguridad nacional; la relacionada con las reglas y prácticas internas de una agencia; la que está prohibida por otra ley federal; los secretos comerciales o información comercial o financiera que es confidencial o privilegiada; las comunicaciones privilegiadas dentro o entre agencias; la que en caso de ser revelada puede invadir la privacidad de otros individuos; la compilada con propósitos de cumplimiento de la ley; la relativa a la supervisión de las instituciones financieras; y la información geológica de pozos.

Las exclusiones, a su vez, son aquellas para las que la legislación provee de especial protección en tres categorías precisas de aplicación de la ley y de los registros de seguridad nacional, a saber: la existencia de investigaciones criminales en curso; la protección de registros de informantes cuando el estatus de éstos no ha sido oficialmente confirmado; y la que se relaciona con oficina federal de investigación en

⁶⁶ Para este y el siguiente apartado se consultó la información de la página electrónica <http://www.foia.gov/faq.html>

los supuesto de inteligencia o contrainteligencia extranjera, así como de terrorismo internacional.

La *Freedom of Information Act* entre sus exenciones dos categorías íntimamente vinculadas con el tema de este estudio: la información financiera que es confidencial o privilegiada; y la referente a la supervisión de las instituciones financieras. Aunque en ambas situaciones se está en presencia de definiciones por demás amplias.

Países con Transición Democrática o nueva Constitución: España

En 1978 se expidió la Constitución Española resultado del proceso de transición democrática llevado a cabo en aquel país. El inciso b) del artículo 105 de dicha Constitución previó que la ley debía regular “*el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*”.

El 26 de noviembre de 1992, se emitió la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su artículo 37 desarrolló el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos.

No obstante, España no contó con una ley de acceso a la información como tal hasta el año 2013 en que fue aprobada la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. La que en su artículo contempló lo que se denominó como límites al acceso a la información en los términos que siguen:

“Artículo 14. Límites al derecho de acceso.

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

- a) La seguridad nacional.
- b) La defensa.
- c) Las relaciones exteriores.
- d) La seguridad pública.

- e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- h) Los intereses económicos y comerciales.**
- i) La política económica y monetaria.**
- j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- l) La protección del medio ambiente.

2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

3. Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.^a se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados”.

Se establecen como límites al derecho de acceso a la información los supuestos en los que haya un perjuicio a los intereses económicos y comerciales, o a la política económica o monetaria. Debiendo ser dicha limitación justificada y proporcionada, atendiendo a la concurrencia de un interés público o privado superior que pudiese justificar el acceso a la información.

Países Desarrollados con largo pasado Democrático: El Reino Unido

A pesar de su larga tradición democrática, el Reino Unido no tuvo una legislación en el ámbito del derecho de acceso a la información hasta la *Freedom of Information Act* del año 2000. Lo que a decir de algunos se explica por la presencia de un “*gobierno que tradicionalmente ha sido extremadamente reservado*”⁶⁷.

La *Freedom of Information Act* del Reino Unido incluye en su apartado II lo que denomina como Información Exenta, según la cual son 24 las hipótesis de exención de la información:

- La accesible por otros medios;
- La destinada para futura publicación;
- La proporcionada por, o en relación con, organismos encargados de cuestiones de seguridad;
- La de seguridad nacional;
- La certificada bajo otras disposiciones de la ley;
- En materia de defensa;
- De relaciones internacionales;
- Sobre las relaciones dentro del Reino Unido;
- La económica, siempre que perjudique o pueda perjudicar los intereses económicos del Reino Unido o sus partes, o los intereses financieros de cualquier administración del Reino Unido;
- Las investigaciones o procesos conducidos por las autoridades públicas;
- En materia de cumplimiento de la ley;
- Los registros de la Corte y demás;
- Las funciones de auditoría;

⁶⁷ Página 119 del documento *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*.

- Los privilegios parlamentarios;
- La formulación de la política gubernamental;
- La que perjudique la efectiva conducción de las relaciones públicas;
- Las comunicaciones con su majestad;
- Salud y seguridad;
- La información medio ambiental;
- La información personal;
- La provista de manera confidencial;
- El secreto profesional;
- Los intereses comerciales; y
- La que se prohíbe divulgar.

Se trata, a todas luces, de un régimen de exenciones bastante amplio y detallado, que incluye entre sus supuestos la información perjudique o pueda perjudicar los intereses económicos o financieros del Reino Unido.

III. Identificación, caracterización y delimitación con base en la normatividad vigente y la teoría económica de los conceptos clave en materia de reserva de información contenidos en la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla la causal de reserva objeto de análisis que textualmente señala:

“Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

...

IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de las operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal”.

Se trata de un precepto que contempla a su vez cuatro distintas hipótesis normativas conforme a las que los sujetos obligados pueden reservar información en materia monetaria o financiera:

- 1) La que pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero;
- 2) La que pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país;
- 3) La que pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país; y

- 4) La que pueda incrementar el costo de las operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.

Causales de reserva de la información cuya interpretación está circunscrita a principios como el de máxima publicidad, certeza, legalidad, objetividad y a un claro régimen de excepciones en el que éstas deben estar definidas y ser legítimas y estrictamente necesarias para una sociedad democrática; cuya clasificación como tal se limita a un periodo de 5 años, prorrogable excepcionalmente en una sola ocasión por un plazo similar; que debe ser objeto de una prueba de daño realizada por los sujetos obligados; y que se aplica de manera restrictiva y limitada, recayendo la carga de la prueba en los sujetos obligados.

De tal manera que a partir de este marco general de interpretación de las causales de reserva de la información, enseguida se analizarán por separado las cuatro hipótesis normativas de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia para estar en condiciones de atisbar el alcance particular de cada una de ellas.

3.1 La información que puede afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero.

La primera parte de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia, hace alusión a la posibilidad de reservar información que *“puede afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero”*. Por lo que adquieren especial relevancia para efectos de su interpretación la determinación del contenido de términos como los de política monetaria, política cambiaria, política financiera o políticas del sistema financiero y efectividad; mismos que se abordan a continuación.

Política Monetaria

Por lo que respecta al término política monetaria, es de llamar la atención que acorde con el Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras del FMI, cuyo contenido se expuso en la sección 2.2 de este trabajo, se identifica a la política monetaria con las labores que llevan a cabo los bancos centrales de los distintos países. De modo que en el anexo del Código se afirma *“el término ‘banco central’ que se emplea... se refiere a la institución responsable de la aplicación*

de la política monetaria...”⁶⁸. Lo que se complementa con las definiciones que se proporcionan en el apéndice III glosario de términos de la parte 1 Introducción del Documento Complementario⁶⁹ del Código de Buenas Prácticas en comento, que a la letra señala:

“Instrumentos de política monetaria

Los instrumentos de política monetaria son los diversos instrumentos que un banco central puede utilizar para influir sobre el mercado monetario y la situación crediticia y cumplir sus objetivos de política monetaria.

Operaciones monetarias

Las operaciones monetarias son las medidas que adopta un banco central para poner en práctica la política monetaria, tales como influir sobre el mercado monetario y la situación crediticia global de la economía. Tales medidas consisten en la utilización de los instrumentos de política monetaria de conformidad con los procedimientos operativos establecidos para la política monetaria”⁷⁰.

Conforme al FMI el banco central es el encargado de la política monetaria, que consiste, a su vez, en los instrumentos y medidas que adoptan los bancos centrales para influir en el mercado monetario y en la situación crediticia del país que se trate.

Para el caso de México, su banco central está previsto en el párrafo sexto del artículo 28 constitucional conforme al cual “*el Estado tendrá un banco central... su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado*”.

La Ley del Banco de México en su artículo 2 establece que el banco central “*tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional...*”. Por su parte, el artículo 51 de dicha Ley obliga al Banco de México a remitir a los poderes ejecutivo y legislativo de la Unión de manera anual “*una exposición sobre la política monetaria a*

⁶⁸ Página 18 de documento disponible en www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf

⁶⁹ El Documento complementario del Código fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI en fecha 24 de julio de 2000, se encuentra disponible en <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/esl/part1s.pdf>

⁷⁰ Página 41 del documento complementario del Código.

seguir por la institución...”, así como un informe trimestral de “la ejecución de la política monetaria...”.

Política monetaria que el propio Banco de México define como *“el conjunto de acciones a través de las cuales la autoridad monetaria determina las condiciones bajo las cuales proporciona el dinero que circula en la economía, con lo cual influye en el comportamiento de la tasa de interés de corto plazo”*⁷¹.

En suma, la política monetaria es la que ejerce de manera exclusiva el Banco de México y que se relaciona con el circulante de efectivo en la economía, a través del cual ejerce influencia sobre las tasas de interés y el mercado crediticio.

Política Cambiaria

El artículo 21 de la Ley del Banco de México prevé que dicha institución *“deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine la Comisión de Cambios...”*. Comisión de Cambios que de conformidad con la fracción II del artículo 22 en relación con los artículos 32, 33, 34 y 35 de la ley antes mencionada, está facultada para fijar los criterios a que debe sujetarse el Banco de México en el ámbito de:

1. Las disposiciones que rigen las operaciones con divisas, oro y plata de las instituciones de crédito, intermediarios financieros, casas de cambio y otros intermediarios;
2. Establecer límites al monto de operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios;
3. Las normas, orientaciones y políticas que rigen el actuar de las dependencias y entidades de la administración pública federal en el orden de las divisas y las operaciones relacionadas con las mismas; y
4. Las disposiciones conforme a las cuales se determine él o los tipos de cambio.

⁷¹ Página 1 del documento Efectos de la Política Monetaria sobre la Economía disponible en <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/material-de-referencia/intermedio/politica-monetaria/%7BC6564A4C-E7F7-50E8-6056-C9062C9D05CC%7D.pdf>

En razón de lo anterior, se puede afirmar que la política cambiaria es la que lleva a cabo la Comisión de Cambios en las materias que se le confieren en la Ley del Banco de México.

Política Financiera o Políticas del Sistema Financiero

Acorde con el FMI, las políticas financieras son concebidas como “*las políticas relacionadas con la regulación, la supervisión y el control de los sistemas financieros y de pagos, incluidos los mercados y las instituciones, orientadas a promover la estabilidad financiera, la eficiencia del mercado y la protección de los consumidores y de los activos de los clientes*”⁷². En consecuencia, se está en presencia de una serie de medidas en materia de regulación, supervisión y control del sistema financiero, que son emitidas por todo un abanico de sujetos.

En el caso de México, el documento *Trabajo de Investigación y Recomendaciones sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Financiero y sus Mercados*, desarrollado por la Comisión Federal de Competencia Económica, señala en relación con el sistema financiero lo siguiente:

“El sistema financiero es el conjunto de entidades y mercados que captan el ahorro que se genera en la sociedad, lo administran y canalizan hacia el financiamiento de proyectos productivos o personales...”

*El sistema financiero está integrado por distintos intermediarios financieros, tales como: bancos, intermediarios financieros no bancarios (que realizan actividades complementarias y en paralelo a las de los bancos), aseguradoras, casas de bolsa, administradoras de fondos de inversión y de pensiones, así como diversas instituciones que realizan actividades complementarias para estos servicios financieros...”*⁷³.

Conforme a lo cual, el sistema financiero nacional abarca a un conjunto de entidades financieras que incluyen desde los bancos hasta los fondos de inversión. Por lo que las

⁷² Página 18 del Código de Buenas Prácticas del FMI, así como página 40 de la parte 1 Introducción del Documento Complementario.

⁷³ Página 13 del Resumen Ejecutivo Trabajo de Investigación y Recomendaciones sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Financiero y sus Mercados, elaborado por la Comisión Federal de Competencia Económica, disponible en <https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/ResumenEjecutivo26-09-14.pdf>

autoridades en esta materia, todas las cuales se encuentran en posibilidades de emitir políticas financieras, comprenden a un conjunto de entes públicos como el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, entre otros.

Efectividad

Al final de esta sección se dejó el análisis del concepto de efectividad, que es el elemento fundamental para la determinación de la procedencia de la reserva de la información por afectar las medidas adoptadas en relación con las políticas monetaria, cambiaria o financiera. Ello es así porque no sólo se trata de que la información tenga relación con alguna de las políticas antes mencionadas, sino que con su difusión se menoscabe la efectividad de éstas.

Acorde con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra efectividad se refiere a “*la capacidad de lograr lo que se desea o se espera*”. En el ámbito de las políticas públicas, Kraft y Furlong definen a la efectividad como el “*criterio analítico que se refiere a si o no es probable que funcione una política o programa que se esté llevando a cabo o uno que esté en consideración; o bien a la probabilidad de que las metas fijadas por la política sean conseguidas*”⁷⁴. Nagel, por su parte, afirma que la efectividad de las políticas públicas puede ser entendida como “*el grado en el que las políticas están alcanzando los beneficios que se suponía iban a conseguir más cualesquiera efectos secundarios no previstos*”⁷⁵.

De lo que se deduce que la hipótesis de reserva de la información prevista en la primera parte de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia, se refiere a la información que trastoca la capacidad de lograr los fines u obstruye el funcionamiento o los beneficios que se buscan mediante las políticas monetaria, cambiaria o financiera. Entendidas estas últimas de conformidad con lo apuntado en los apartados precedentes.

⁷⁴ Kraft, Michael E. y Scott R. Furlong, *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, 5th edition, SAGE Publications, United States of America, 2015, p. 28.

⁷⁵ Nagel, Stuart S., “Efficiency, Effectiveness, and Equity in Public Policy Evaluation”, *Review of Policy Research*, 1986, Vol. 6, pp. 99–120.

3.2 La información que puede poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país.

La segunda parte de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia, habla de la reserva de la información que “*puede poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país*”. Siendo de particular importancia la parte sobre la estabilidad de las instituciones financieras o del sistema financiero.

A este respecto, el Banco de México afirma:

“7. Estabilidad financiera

La mayor parte del tiempo el sistema financiero cumple su función de intermediación sin mayores dificultades. Sin embargo, en ocasiones se presentan circunstancias o fenómenos que pueden alterar gravemente dicha función e incluso llegar a interrumpirla. Estas situaciones, llamadas periodos de estrés, crisis financieras o inestabilidad financiera, pueden generar enormes costos para la sociedad ya que derivan en una disminución o contracción de la actividad económica y del empleo. Además, pueden interferir con el cumplimiento del objetivo de procurar la estabilidad de precios...”⁷⁶.

Acorde con lo anterior, la estabilidad financiera es el funcionamiento normal del sistema del mismo nombre; sin embargo, existen circunstancias o fenómenos que alteran e interrumpen la marcha normal y que se denominan periodos de estrés, crisis financieras o inestabilidad financiera.

Adicionalmente, es de destacarse que el 29 de julio de 2010 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se crea el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, cuyo artículo primero establece que dicho Consejo es “*una instancia de evaluación, análisis y coordinación de autoridades en materia financiera, cuyo objeto será propiciar la estabilidad financiera, evitando interrupciones o*

⁷⁶ Disponible en www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Estabilidadfinanciera

www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Estabilidadfinanciera

alteraciones sustanciales en el funcionamiento del sistema financiero y, en su caso, minimizar su impacto cuando éstas tengan lugar". Precepto, que no sobra decirlo, fue incluido en sus mismo términos en el artículo 178 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 2014.

Para más abundamiento, en el *Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del sistema financiero y sobre las actividades realizadas por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero de marzo 2011*, se hace una breve exposición sobre el marco de análisis para la identificación de riesgos y vulnerabilidades del sistema financiero, conforme al cual se enumeran una serie de fenómenos que podrían provocar interrupciones o alteraciones sustanciales en dicho sistema:

“IV.1 Introducción

En este apartado se presenta un análisis de las principales vulnerabilidades y riesgos sistémicos a los que se encuentra expuesto el sistema financiero en México. La primera sección presenta un marco de análisis que permite identificar dichos riesgos y vulnerabilidades. Éste se basa en la premisa de que las vulnerabilidades financieras pueden producirse en diversos sectores de la economía y que los riesgos de carácter sistémico pueden materializarse cuando un sector con vulnerabilidades significativas se ve afectado por perturbaciones reales o financieras cuyo origen puede ser interno o externo.

...

*Los agentes económicos que participan en los mercados financieros están constantemente expuestos a las fluctuaciones de diferentes factores de riesgo, y como resultado de dicha exposición pueden incurrir en incumplimientos y quebrantos a nivel individual. Sin embargo, **no todos los problemas de carácter financiero de los agentes individuales representan una amenaza para la estabilidad del sistema, por lo que el análisis se concentra en aquellos riesgos y vulnerabilidades capaces de interrumpir el funcionamiento del sistema financiero, es decir, generar un problema sistémico.***

*La fragilidad financiera de cada agente que participa en el sistema financiero, esto es, la probabilidad de que las fluctuaciones en las variables de mercado lo lleven a caer en problemas de incumplimiento, depende de la estructura de su estado de balance y de la composición de sus flujos de ingresos y egresos. No obstante, **a través de distintos canales, ciertas perturbaciones pueden provocar el incumplimiento de un número importante de agentes** y, en consecuencia, pueden afectar al sistema financiero en su conjunto...*

***Un problema sistémico puede tener diversos detonadores y propagarse de diferentes maneras.** En ocasiones, un evento que amenaza la estabilidad del sistema financiero puede afectar de inicio a un número importante de participantes del sistema, amenazando su operación en lo general. Sin embargo, no siempre es así. Algunos eventos que en principio afectan sólo a un número pequeño de participantes o limitan el funcionamiento de un único mercado financiero pueden convertirse en problemas que amenacen la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, debido a la intrincada red de conexiones entre los participantes del sistema y a la presencia de diversos mecanismos de propagación. Esta situación resulta aún más preocupante al considerar que, como resultado de la innovación, el sistema financiero es cada vez más complejo y especializado; aunque el mayor grado de especialización favorece la oferta de productos y servicios que cubren necesidades muy diversas, también incrementa la complejidad de las interacciones, así como el alcance y la extensión de los posibles choques.*

En términos generales, un problema de índole sistémica se origina con una perturbación que, con frecuencia, incide sobre alguna vulnerabilidad del sistema o agrava algún desequilibrio preexistente. Un evento de esta naturaleza afecta de forma directa a uno o más agentes, ya sean hogares, empresas, intermediarios financieros o mercados de servicios financieros. En ocasiones, esto no es suficiente para desencadenar problemas sistémicos, pero, cuando un evento aparentemente aislado se combina con otros factores (por ejemplo, afectaciones a agentes de gran tamaño, exposiciones relevantes a riesgos comunes, mercados muy interconectados o surgimiento de correlaciones no esperadas), los problemas de índole sistémica suelen

materializarse y tener un efecto de retroalimentación que deteriora las condiciones de la economía real.

Por lo anterior, para preservar la estabilidad financiera no es suficiente dar seguimiento a los posibles detonadores de inestabilidad ni asegurarse de que determinados intermediarios mantengan un perfil de riesgos controlables, sino que es necesario vigilar los posibles desequilibrios y evaluar si, dado el entorno y la combinación de elementos, estos desequilibrios podrían desencadenar un problema en el sistema...

En síntesis, el marco propuesto sugiere que se debe dar seguimiento a tres elementos fundamentales:

- i. Los detonadores, es decir, las perturbaciones que pueden agravar los desequilibrios preexistentes, su probabilidad de ocurrir y su origen.*
- ii. Las vulnerabilidades o desequilibrios que afecten directamente a los agentes.*
- iii. Los canales de transmisión que pueden magnificar las vulnerabilidades y los desequilibrios (por ejemplo, importancia sistémica en términos de tamaño, interconexión y grado de sustitución de los intermediarios).*

En este sentido, los fenómenos que podrían provocar interrupciones o alteraciones sustanciales en el sistema financiero son, entre otros, los siguientes:

- i. Una situación de estrés, iliquidez o insolvencia en instituciones financieras del país o del exterior, en entidades que forman parte de la infraestructura del sistema financiero o en empresas no financieras, en virtud de su tamaño, su interconexión con otras instituciones financieras o porque prestan servicios indispensables para el buen funcionamiento de la economía que no pueden ser ofrecidos fácilmente por otros participantes del sistema financiero.*

ii. *Alteraciones o interrupciones en el funcionamiento de los mercados financieros, como la disminución de la liquidez o del número de potenciales contrapartes, entre otras.*

iii. *Exposiciones excesivas de varias instituciones financieras en conjunto a riesgos comunes o a riesgos con un alto grado de correlación.*

iv. *Regulaciones, metodologías o procedimientos que propicien conductas similares entre las entidades reguladas, por lo que los movimientos en los precios de los activos financieros tenderían a exacerbarse.*

v. *Desequilibrios macroeconómicos que puedan afectar al sistema financiero, como déficits fiscales y en cuenta corriente e inflación.*

vi. *Desequilibrios acumulados entre los ingresos y los gastos o en el perfil de endeudamiento del sector privado no financiero o de las entidades y dependencias del sector público.*

vii. *Perturbaciones exógenas que, por su naturaleza, puedan afectar al sistema financiero a través de movimientos abruptos en los precios de los activos financieros.*

...

*Resulta claro que dar seguimiento al riesgo sistémico no es una tarea sencilla. Los estudios sobre el tema son muy recientes y aún no se llega a un consenso sobre las mejores prácticas para su medición y regulación. En particular, es difícil anticipar los movimientos conjuntos de las exposiciones de los agentes en un periodo de crisis, ya que estos eventos son poco frecuentes. En este contexto, **el marco de análisis presentado es un primer acercamiento para dar seguimiento al riesgo sistémico con el fin último de mantener la estabilidad financiera...**⁷⁷.*

⁷⁷ Páginas 13 a 17 del documento disponible en http://www.cesf.gob.mx/work/models/CESF/docs/informes/2011_informe_anual_cesf.pdf

Tales son los elementos a tener en cuenta para la procedencia de reserva de la información que “*puede poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país*”.

3.3 La información que pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país.

La tercera parte de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia, señala que podrá ser objeto de reserva la información que “*pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país*”. Para lograr una mayor comprensión sobre el alcance de dicha hipótesis legal, conviene citar algunas de las disposiciones contenidas en la Ley del Banco de México y de la Ley de la Casa de Moneda de México.

“Ley del Banco de México

...

ARTICULO 2o.- El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

...

ARTICULO 4o.- Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta Ley le autoriza realizar.

ARTICULO 5o.- Los billetes que emita el Banco de México deberán contener: la denominación con número y letra; la serie y número; la fecha del acuerdo de emisión; las firmas en facsímile de un miembro de la Junta de Gobierno y del Cajero Principal; la leyenda "Banco de México", y las demás características que señale el propio Banco.

El Banco podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros.

...

Ley de la Casa de Moneda de México

ARTICULO 1o.- La acuñación de moneda es una función que ejerce de manera exclusiva el Estado en los términos del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes y decretos del Congreso de la Unión, y conforme a las políticas y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 2o.- Para el ejercicio de la función de acuñación de moneda, se crea un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Casa de Moneda de México.

El símbolo de la Casa de Moneda de México será M.

...

ARTICULO 4o.- La Casa de Moneda de México tendrá por objeto la acuñación de la moneda de curso legal en el país.

En la realización de su objeto, procederá a la acuñación conforme a las características y denominaciones que establezcan los decretos del Congreso de la Unión y a las órdenes de acuñación del Banco de México, en los términos de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de este último

...”.

De lo que se deduce que el Banco de México emite y fábrica los billetes de circulación nacional por sí o a través de terceros, así como ordena a la Casa de Moneda la acuñación de moneda de curso legal en el país. Siendo la información relacionada con la fabricación y acuñación de los billetes y monedas de curso legal, la que estaría cubierta bajo la hipótesis de reserva de la información. Así lo dijo expresamente el licenciado Luis Urrutia Corral, Director General Jurídico del Banco de México, en la exposición ante las comisiones del Senado que ya se citó con anterioridad:

“¿Y cuáles son estos tipos de riesgos que a nosotros en lo particular como Banco Central, autoridad monetaria y financiera vemos que se puede generar con la publicación de información o revelación en un momento inoportuno, es decir, antes de tiempo?... Como ustedes saben, pues también está dentro de nuestras actividades producir y circular la moneda nacional, la fábrica de billetes está bajo nuestra responsabilidad, dar a conocer los planos de la fábrica de billetes, las características, de las tintas que se utilizan en la impresión de los billetes.... es información que se tiene que tener reservada bajo el periodo en el que esté en circulación estos billetes”⁷⁸.

3.4 La información que pueda incrementar el costo de las operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.

La cuarta y última parte de la fracción IV del artículo 113 de la Ley General de Transparencia, hace mención a la información que *“pueda incrementar el costo de las operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal”*. Se trata de las operaciones cuyo costo pueda ser aumentando por cuestión de su difusión, que efectúan los sujetos del sector público federal contemplados en el artículo 23 de la Ley General de Transparencia, y que se llevan a cabo ante los integrantes del sistema financiero como bancos, intermediarios financieros no bancarios, aseguradoras, casas de bolsa, administradoras de fondos de inversión y de pensiones, así como diversas instituciones que realizan actividades complementarias para estos servicios financieros.

⁷⁸ Versión estenográfica lunes 2 de marzo de 2015, 17 horas, páginas 45 a 57, disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/version_020315_2.pdf

CUADRO RESUMEN CAUSALES DE RESERVA FRACCIÓN IV ARTÍCULO 113 LGTAI					
Causal	Conceptos clave	Autoridades	Contenido	Criterio fundamental para procedencia reserva	Ejemplos
1) La que pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero;	Política monetaria	Banco de México	La política monetaria es la que ejerce de manera exclusiva el Banco de México y que se relaciona con el circulante de efectivo en la economía, a través del cual ejerce influencia sobre las tasas de interés y el mercado crediticio.	Efectividad entendida como la capacidad de lograr lo que se desea o se espera, o la probabilidad de afectar el funcionamiento de una política o las metas fijadas por la misma.	La información que afecta la capacidad del Banco de México de ejercer influencia sobre las tasas de interés y/o el mercado crediticio.
	Política cambiaria	Comisión de Cambios	La política cambiaria es la que lleva a cabo la Comisión de Cambios en las siguientes materias: disposiciones que rigen las operaciones con divisas, oro y plata de las instituciones de crédito, intermediarios financieros, casas de cambio y otros intermediarios; límites al monto de operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios; normas, orientaciones y políticas que rigen el actuar de las dependencias y entidades de la administración pública federal en el orden de las divisas y las operaciones relacionadas con las mismas; y las disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio.		La información que atenta contra el funcionamiento o las metas fijadas por la Comisión de Cambios en términos de tipo de cambio.
	Política financiera	Banco de México, SHCP, CNBV, CONSAR, CNSF, IPAB, CONDUSEF, entre otros.	Son las políticas relacionadas con la regulación, la supervisión y el control de los sistemas financieros y de pagos, incluidos los mercados y las instituciones, orientadas a promover la estabilidad financiera, la eficiencia del mercado y la protección de los consumidores y de los activos de los clientes.		La información que obstruye el buen desempeño de la supervisión del sistema financiero.
2) La que pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país.	Estabilidad de las instituciones financieras	Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero	Se refiere a la situación en que el sistema financiero cumple su función de intermediación sin mayores dificultades.	Riesgo sistémico concebido como el que se origina con una perturbación que, con frecuencia, incide sobre alguna vulnerabilidad del sistema financiero o agrava algún desequilibrio preexistente.	Una situación de estrés, illiquidez o insolvencia en instituciones financieras del país o del exterior; alteraciones o interrupciones en el funcionamiento de los mercados financieros; entre otros.
3) La que pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país.	Provisión de moneda nacional	Banco de México y Casa de Moneda de México	La emisión de billetes y acuñación de moneda metálica de curso legal.	Comprometer la seguridad en la provisión de la moneda nacional.	La información relacionada con la fabricación y acuñación de los billetes y monedas de curso legal.
4) La que pueda incrementar el costo de las operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.	Operaciones financieras de los sujetos obligados del sector público federal	Las mismas de la política financiera	Las que se llevan a cabo ante los integrantes del sistema financiero como bancos, intermediarios financieros no bancarios, aseguradoras, casas de bolsa, administradoras de fondos de inversión y de pensiones, así como diversas instituciones que realizan actividades complementarias para estos servicios financieros.	Incrementar el costo	La información que sube los costos de los créditos públicos.

Fuentes consultadas

Documentos

Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, 3ª edición, IFAI, México, 2007.

Banco de México, *Efectos de la Política Monetaria sobre la Economía*, en línea <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/material-de-referencia/intermedio/politica-monetaria/%7BC6564A4C-E7F7-50E8-6056-C9062C9D05CC%7D.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica, *Resumen Ejecutivo Trabajo de Investigación y Recomendaciones sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Financiero y sus Mercados*, en línea <https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/ResumenEjecutivo26-09-14.pdf>

Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados LIX Legislatura, *Dictamen con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Gaceta Parlamentaria número 985-I del martes 23 de abril de 2002.

Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera de la Cámara de Senadores LIX Legislatura, *Dictamen con proyecto de decreto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Gaceta del Senado del miércoles 30 de abril de 2002.

Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores LXII Legislatura, *Dictamen de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en línea www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf

Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Dictamen a la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Gaceta Parlamentaria número 4255-II del jueves 16 de abril de 2015.

Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, *Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del sistema financiero y sobre las actividades realizadas por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero Marzo 2011*, en línea http://www.cesf.gob.mx/work/models/CESF/docs/informes/2011_informe_anual_cesf.pdf

Fondo Monetario Internacional, *Documento complementario del Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras Parte 1: Introducción*, en línea <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/esl/part1s.pdf>

International Monetary Found, *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*, en línea <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf>

Kraft, Michael E. y Scott R. Furlong, *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, 5th edition, SAGE Publications, United States of America, 2015.

Mendel, Toby, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, 2nd edition, en línea http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf/freedom_information_en.pdf

Mendel, Toby, *The Right to Information in Latin America: A Comparative Legal Survey*, en línea <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273e.pdf>

Nagel, Stuart S., “Efficiency, Effectiveness, and Equity in Public Policy Evaluation”, *Review of Policy Research*, 1986, Vol. 6, pp. 99–120.

Open Society Justice Initiative, *Transparencia y Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países*, en línea www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparencia-silencio-2006_0.pdf

UNESCO, *Freedom of Information: The Right to Know. World Press Freedom Day 2010*, en línea <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001936/193653e.pdf>

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley del Banco de México

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Ley de la Casa de Moneda de México

Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa de la OEA

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de la OEA

Acuerdo por el que se crea el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero

Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional de Colombia

The Freedom of Information Act de los Estados Unidos de Norteamérica

Constitución Española de 1978

Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de España

Freedom of Information Act 200 del Reino Unido

Páginas Electrónicas

www.diputados.gob.mx

www.senado.gob.mx

www.banxico.org.mx

www.imf.org

www.oas.org

www.cofece.mx

www.shcp.gob.mx

www.cesf.gob.mx

www.dof.gob.mx

www.opensocietyfoundations.org

www.article19.org

wp.presidencia.gov.co

www.congreso.es

www.legislation.gov.uk

Propiedad del INAI