

# Iniciativas

---

## DEL EJECUTIVO FEDERAL, DE LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION

### **CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presentes**

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes **Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información**, documento que el propio Primer Magistrado de la Nación propone por el digno conducto de ustedes.

Reitero en esta oportunidad las seguridades de mi consideración.

Atentamente  
El Director General de Gobierno  
Lic. Humberto Aguilar Coronado (rúbrica)

Ejecutivo Federal.- Presente.  
Política con los Poderes de la Unión.- Presente.

### **C. PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, Presente.**

Nuestro país se encuentra inmerso en un periodo de definiciones fundamentales para la construcción del México justo, generoso y transparente que la sociedad demanda y que habremos de heredarle a nuestros hijos. Hoy, el Ejecutivo Federal somete a la consideración de esta Soberanía una iniciativa de Ley, cuya aprobación nos permitirá continuar avanzando en la senda democrática que ha trazado el pueblo de México.

Con esta iniciativa el nuevo gobierno da un paso decisivo para la materialización del Plan Nacional de Desarrollo, la concreción de un compromiso que se refrendó en la máxima tribuna del país durante el Primer Informe de Gobierno y, sobretodo, para acatar el mandato inaplazable de una ciudadanía que exige que el ejercicio de las facultades por ella conferidas al Estado, se realice con el pleno conocimiento de sus destinatarios.

Hoy, con la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, se propone un proyecto sólido, eficiente y apegado a nuestra Carta Magna que, en función de lo que disponga el Poder Legislativo, daría también cumplimiento a uno de las asignaturas que, de cara a la Nación, los partidos políticos nacionales y el Ejecutivo Federal suscribimos en el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, que es la suma de voluntades de actores políticos plurales pero vinculados por un objetivo común: el bienestar y el engrandecimiento de México.

El Acuerdo constituye un ejemplo de la vocación de los mexicanos por mantener el diálogo y el consenso como mecanismos insustituibles para la construcción de un proyecto de Nación, a la altura de las aspiraciones de una sociedad que exige de sus gobernantes y sus organizaciones políticas un compromiso cada vez mayor y más responsable con las causas ciudadanas.

En este sentido, se puede afirmar que esta iniciativa de Ley, siendo un importante mandato ciudadano, es a su vez un componente fundamental de la Reforma del Estado. Proceso histórico que reclama realizar las reformas legislativas pertinentes, encaminadas a fortalecer nuestras instituciones, dentro de las que debe darse especial importancia a la forma democrática, ya que a partir de ella se consigue un ejercicio acotado y responsable del poder público. Bajo esta premisa se ha trabajado en la presente iniciativa, con la conciencia que la transparencia es un compromiso del Estado mexicano y de sus órganos, frente a la sociedad.

Son muchos los beneficios que se vislumbran en el curso de aplicación que puede llegar a tener esta Ley. En primer lugar, el acceso a la información se comprende dentro de las más importantes tareas de la agenda democrática nacional, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público.

Para ello, es indispensable que se cuente con un derecho de acceso a la información efectivo, garantizado por la Ley, sobre los asuntos del Estado. Sobre este último particular, se debe señalar que la aprobación de esta Iniciativa de Ley permitirá a nuestro Estado avanzar enormemente en el tránsito de un sistema cerrado, considerado por algunos analistas como criptocrático, a uno plenamente democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberán de rendir cuentas a los ciudadanos. La rendición de cuentas se erige, además, en un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana.

Es precisamente por lo anterior que una Ley de transparencia y acceso a la información puede ser un poderoso mecanismo de combate a la corrupción. Nuestro país precisa que se establezcan las instituciones idóneas que nos permitan reducir los índices de corrupción pública. El principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento del sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores.

Es pertinente añadir que un Estado más transparente será por consecuencia más eficiente. Esta mejoría en la eficiencia estatal no sólo se reflejará en el largo plazo en un fortalecimiento del erario público, que es patrimonio de todos los mexicanos, sino también de la economía en su conjunto. Lo anterior se explica al considerar que, acorde a diversas estimaciones de organismos tanto nacionales como internacionales, los costos que representa la corrupción para nuestra economía ascienden a varios puntos porcentuales del PIB, recursos que, una vez reducida la corrupción a su mínima expresión, se reorientarán a actividades productivas como la generación de empleos y el ahorro tanto privado como público.

Cabe destacar que un Estado eficiente, transparente, que genera un flujo confiable de información, le dará una mayor certidumbre a todas las personas interesadas en invertir sus recursos y sus talentos para emprender actividades productivas en nuestro país. De hecho, acorde al arreglo institucional hoy vigente, las grandes empresas que poseen los recursos necesarios para detectar las oportunidades de inversión en el sector público, poseen una importante ventaja frente a sus competidores de menor tamaño y de menor capacidad; lo que se expresa en una premisa sencilla: cuando hay asimetría en la información entre los conciudadanos las desigualdades se exacerban y los desequilibrios se perpetúan.

En cambio, con esta Ley, la información no sólo se transparenta sino que también se democratiza, tendiendo con ello a igualar las oportunidades. Así, bajo este nuevo marco institucional tanto los grandes, medianos, pequeños y micro empresarios tendrán a su disposición la misma información, pudiendo preverse que, ante la mayor certidumbre que brinde la transparencia, se incremente el número y el monto de las inversiones dispuestas a dirigirse a nuestro país para beneficio de todos los mexicanos.

La conciencia de un compromiso por salvaguardar nuestro Estado de Derecho y construir un régimen plenamente democrático, motiva al Ejecutivo a mi cargo a presentar esta iniciativa, la que encuentra su fundamento en el mismo texto constitucional. En efecto, los artículos 6° y 8° de nuestra Carta Magna consagran como garantías individuales el derecho de petición y el de información. Por este último, corresponde a todo individuo dirigirse de manera respetuosa a la autoridad, sin que se encuentre limitado en cuanto a la materia de la solicitud. La autoridad queda obligada a responder al particular. En este sentido la solicitud puede consistir en una petición de información. Por otra parte, el artículo 6°, a partir de 1977, consagra como garantía individual el derecho a la información. Con este fundamento, y con el objeto de hacer efectivos estos derechos, tratándose del acceso a la información pública, se presenta una iniciativa para que el Congreso de la Unión expida la ley federal correspondiente.

Es prudente advertir que en los últimos veinticinco años se han realizado importantes esfuerzos para legislar en la materia, sin embargo, razones de desconfianza entre la sociedad y el gobierno, además de la confusión imperante de algunos sectores de la opinión pública sobre el derecho a la información y la libertad de expresión, impidió llegar a culminar cualquier proyecto de ley que reglamentara el derecho de acceso a la información.

Partiendo de estos antecedentes y para evitar incidir en los mismos equívocos, es importante subrayar que la iniciativa que ahora se presenta a esta Soberanía regula una de las vertientes del derecho a la información, a saber, la del acceso a la información del Estado. El derecho a la información es un concepto amplio y genérico bajo el que se concibe el derecho específico de acceder a la información pública.

Con esta iniciativa, el Ejecutivo Federal quiere dar cumplimiento al mandato de la parte final del artículo 6° constitucional que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información. En efecto, esta garantía requiere de los principios y procedimientos que regirán el acceso de los particulares a la información de todos los órganos del Estado. Estos procedimientos y principios permitirán así el ejercicio efectivo de un derecho ciudadano, hasta ahora hecho nugatorio por la falta de reglas claras.

Es preciso reconocer que, ante la ausencia de una regulación jurídica aplicable en la materia, el acceso a la información ha quedado como una concesión graciosa de la autoridad, sujeta a su buena voluntad y a la disponibilidad física de la información. El principio de legalidad, esencial dentro de un Estado de Derecho, reclama que la actividad de la autoridad se sujete estrictamente a la ley, siendo éste el único mecanismo para obtener seguridad y garantía en el respeto a los derechos de los particulares. Esta iniciativa propone contar, por tanto, con un instrumento legal que por fin haga valer el acceso a la información pública.

Antes de presentar el esquema que explica el contenido dispositivo de la iniciativa, es pertinente referirse al ámbito personal de aplicación de la Ley. Al tratarse de una obligación de todos aquellos que poseen información pública, la Ley se ha diseñado para aplicarse a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales, así como a los organismos constitucionales autónomos, es decir, al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México. Se incluyen como sujetos obligados a las universidades y a las demás instituciones a las que la Constitución o la Ley otorgue autonomía, así como a los tribunales administrativos. Finalmente, la Ley se aplicará también, según lo establezcan sus disposiciones, a las entidades de interés público y en general a cualquier persona que reciba recursos públicos.

Por otra parte, y con el objeto de plantear los principios que subyacen y que dan sustento al articulado de la iniciativa, hemos de referirnos en primer lugar al principio de la publicidad de la información en posesión del Estado. Efectivamente en el artículo 2º del proyecto, se señala expresamente este principio. Sin embargo, hay que apuntar que su verdadera eficacia sólo se comprende frente al derecho específico que corresponde a los particulares de tener acceso a la información.

Al respecto es importante señalar que, conforme a los principios constitucionales y por tratarse de una garantía individual, se otorga este derecho a cualquier persona y no sólo a ciudadanos mexicanos, aunque en la práctica es previsible que serán éstos los que obtengan los mayores beneficios de la Ley. Con este principio se rompe con una de las reglas no escritas que habían caracterizado a nuestro sistema político y administrativo en donde el secreto se convirtió en regla y la publicidad la excepción. De ahora en adelante la situación será la inversa.

Para asegurar la efectividad de este principio toral, la propia Ley establece que, en su interpretación, deberá favorecerse la publicidad de la información. Con ello se busca dejar claro al interprete de la Ley que, en caso de duda, deberá privilegiar el carácter público de la información por encima de las posibles reservas.

El segundo principio consiste en establecer la obligación estricta, por parte de los servidores públicos federales, de observar las disposiciones de la Ley. Por tal razón, y para asegurar el cumplimiento de este principio, la Ley establece en el capítulo correspondiente una serie de conductas cuya violación será causa de responsabilidad administrativa, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es importante destacar que el concepto de servidores públicos no se limita a los funcionarios del Poder Ejecutivo Federal sino que, de conformidad con la legislación aplicable, cubre todos aquellos sujetos previstos en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional.

Un tercer principio de la Ley corresponde a la delimitación de la información reservada o confidencial. En efecto, 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, 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 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. 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 el concepto de seguridad nacional se incluyó una definición que incorpora los criterios generalmente aceptados en la materia.

Otro aspecto que debe señalarse en materia de información reservada es que la Ley reconoce como confidencial a toda aquella información que una legislación específica considere como tal. Con ello se pretendió no caer en el error de intentar derogar de una sola vez todas las disposiciones vigentes en la materia, sino permitir que la autoridad legislativa, caso por caso, pueda examinar y valorar la existencia de intereses legítimos que sean lo suficientemente importantes como para limitar el acceso a cierta información.

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.

Como último principio, y como parte del objeto de la Ley, se señala la protección de datos personales. Existe una clara relación entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, no porque se trate forzosamente de dos realidades contrapuestas, sino porque la regulación de ambas debe ser complementaria. En efecto, la publicidad de la información debe respetar el derecho de privacidad que corresponde a los datos personales de cualquier individuo. Para lograr la correcta armonía entre uno y otro derecho, deben especificarse lo más posible sus alcances.

Existe la conciencia de que cada uno de estos derechos es de tal magnitud, que requeriría de una ley especial que regule su objeto y establezca su diseño institucional, por esta razón y mientras no se expida una ley en materia de datos personales, la iniciativa que se presenta incluye un capítulo específico relativo a este tema, en el que se recogen los principios fundamentales al respecto y que puede servir de base para la legislación futura.

Ahora bien, el esquema bajo el que se construye la presente iniciativa se erige en tres ejes fundamentales:

El primer eje de la Ley se refiere a la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados. Es importante destacar que esta información deberá estar disponible de manera permanente y sin que medie una solicitud de los particulares. Se trata de lograr la mayor transparencia posible respecto de, entre otras cuestiones, los presupuestos asignados, su monto y ejecución, las observaciones de las contralorías o de la entidad superior de fiscalización al desarrollo del ejercicio presupuestal, los sueldos y prestaciones de los servidores públicos, los programas operativos, los trámites y servicios, el marco normativo, los programas de subsidios, las concesiones y permisos, las contrataciones públicas, información sobre la situación económica, financiera y de la deuda pública.

Este conjunto de información, que deberá estar disponible en la mayor medida de lo posible en Internet, a efecto de asegurar su mayor difusión posible, permitirá que los ciudadanos puedan evaluar de manera permanente los indicadores más importantes de la gestión pública. Adicionalmente, estas actividades reducirán los costos de operación de la Ley, ya que en lugar de procesar solicitudes individuales existirá un mecanismo permanente de consulta.

Además, como resultado de la consulta pública, se recogió la inquietud ciudadana de asegurar la calidad de la información que se proporcione. Por ello, se incluyó el deber para los sujetos obligados de proporcionar, en la medida de lo posible, esta información con valor agregado a efecto de facilitar su uso y comprensión y permitir evaluar su calidad, confiabilidad, oportunidad y veracidad.

El segundo eje de la Ley consiste en el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados. La Ley, en su diseño, establece un procedimiento detallado aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Posteriormente, permite que los Poderes Legislativo, Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos implementen, mediante reglamentos o acuerdos generales, procedimientos adecuados a sus propias características, siempre y cuando respeten los mínimos establecidos en la Ley.

En cuanto al procedimiento de acceso aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éste busca lograr simplicidad y eficiencia. Es un procedimiento que se sustancia en dos instancias. La primera ante la dependencia o entidad que tiene la información. La segunda, en revisión, ante la Comisión de Garantías de la Información. El particular tendrá siempre el derecho de recurrir por la vía de amparo las decisiones de la Comisión de Garantías de la Información. En cambio, para las autoridades las decisiones de la Comisión serán definitivas.

Este modelo de control judicial en última instancia asegura por un lado las mayores garantías para los particulares y, por otro, respeta el diseño constitucional que otorga al Poder Judicial de la Federación la última palabra respecto de la interpretación de las leyes de la Nación.

La Ley obliga a todas las dependencias y entidades a designar una unidad de enlace. La función de ésta es ser la "ventanilla" a través de la cual los ciudadanos presenten sus solicitudes de acceso a la información. Estas solicitudes, que podrán ser presentadas directamente o por la vía electrónica, serán simples y, quizá más importante, no se requerirá de justificar interés alguno, dejando así abierta la oportunidad que cualquier particular pueda usar libremente su derecho de acceso.

Una vez presentada la solicitud, la unidad de enlace será la responsable de turnar la solicitud a la unidad administrativa que tenga, la información, quien hará el primer juicio sobre la clasificación de la información. Lo anterior obedece a que son los servidores públicos de cada unidad administrativa quienes mejor conocen la información y pueden realizar el juicio sobre la eventual necesidad de reservarla, siempre dentro de los parámetros establecidos en la Ley.

En el caso de que el titular de la unidad administrativa juzgue que la información solicitada debe ser clasificada, de manera automática se inicia un procedimiento ante el Comité de Información de cada dependencia. Este Comité es el órgano colegiado interno, responsable de validar la clasificación hecha en primera instancia o bien revocada. Este mecanismo tiene por objeto asegurar la pertinencia de la clasificación, la uniformidad en la aplicación de criterios y evitar el juicio único del servidor público que clasificó la información en primera instancia. De considerarlo necesario, el Comité puede revocar la clasificación hecha por el titular de la unidad administrativa y ordenar el acceso a la información. De lo contrario, confirma la clasificación de la información y se notifica al particular la negativa a la solicitud de acceso, quien puede iniciar el recurso de revisión.

En principio, el procedimiento de acceso deberá durar un máximo de veinte días hábiles, es decir, un mes calendario. Este plazo podrá ampliarse por un periodo igual

cuando existan causas justificadas, entre otras, la complejidad de la búsqueda y siempre y cuando se notifique al solicitante.

Como puede observarse, el esquema está diseñado para evitar que el particular transite por innumerables oficinas administrativas o bien, que tenga que conocer forzosamente la ubicación de la unidad en que físicamente se encuentre la documentación solicitada. Es decir, él recibe toda la atención y la tramitación de su solicitud, hasta que se le dé respuesta, en la ventanilla de acceso.

Por otra parte, la falta de respuesta a una solicitud se reputará como una negativa ficta, permitiendo que el solicitante pueda interponer el recurso de revisión, medio de defensa que desde luego también procede en caso de negativa expresa.

Este recurso se sustancia ante la Comisión de Garantías de la Información, mediante un procedimiento diseñado para asegurar las garantías de audiencia y legalidad para las partes y la máxima imparcialidad e independencia de decisión.

El tercer eje de la Ley se refiere a la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, se prevé la existencia de la citada Comisión de Garantías como un órgano con autonomía de operación, presupuestal y, lo más importante, de decisión. Esta Comisión innovará la manera en que la Administración Pública Federal enfrentará su proceso de apertura.

En virtud de que los particulares exigen imparcialidad en el órgano responsable de administrar la Ley y evitar que éste se convierta en juez y parte, no se optó por crear un órgano desconcentrado según las formas tradicionales, sino uno alejado de las decisiones políticas de la administración centralizada.

Para lograrlo, la iniciativa establece que el órgano colegiado de decisión estará integrado por tres ciudadanos mexicanos que gocen de buen juicio y probidad, que sean destacados profesionales, ya sea del servicio público o la academia y que no hayan sido condenados por delito alguno, salvo los de carácter no intencional. La duración de su encargo será de cuatro años pudiendo ser reelectos por una sola vez y sólo podrán ser removidos de sus funciones por causa grave.

La autonomía de la Comisión de Garantías de la Información se dará en dos niveles, el primero, se actualiza con la autonomía de decisión, es decir, para efecto de sus resoluciones, la Comisión no estará subordinada a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia. El segundo, al ser el Poder Judicial de la Federación el garante del control constitucional, la iniciativa preserva la jurisdicción constitucional como el medio idóneo para la protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna, a través del juicio de amparo que es la última instancia de la que disponen los justiciables.

En consecuencia, se hace notar que la Comisión actuará en el ámbito administrativo como un filtro eficaz que permitirá resolver por la vía del recurso la mayor parte de las inconformidades de los particulares. En caso de que persista el desacuerdo, aquellos tendrán expedita la acción ante los tribunales federales.



Finalmente, para reforzar la garantía que deben tener los particulares de que este ordenamiento se cumplirá, se establece un capítulo de responsabilidades y sanciones de carácter administrativo para aquellos servidores públicos que usen, destruyan, oculten, divulguen o alteren indebidamente información que se encuentre bajo su custodia, así como para aquellos que nieguen intencionalmente información considerada como pública o entreguen la que tenga carácter de reservada o confidencial.

Es necesario señalar que el origen de la presente iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información ha sido un proceso democrático, ya que se elaboró tomando en cuenta la opinión, las propuestas y las críticas de cientos de mexicanos que participaron en la Consulta Nacional que para este fin se llevó a cabo. Dicha consulta se caracterizó por constituirse en un espacio plural, abierto e incluyente en el que, lo único que no tuvo cabida, fueron las exclusividades. De igual forma lo es, en tanto que, para acercar la gestión pública al ciudadano, acota el poder del Estado al reducir los márgenes de su operación discrecional, a la vez de fortalecer el equilibrio de poderes que es innegablemente uno de los pilares de la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho.

Con esta iniciativa el Ejecutivo Federal perfila el inicio de un nuevo camino que impulsa la participación social y la confianza en nuestras instituciones públicas; en definitiva, contribuye en la construcción de un país más justo, transparente y democrático.

En razón de las anteriores consideraciones y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esa honorable Soberanía la presente iniciativa de

## **LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**