

OPINIÓN AL “PREDICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN CON RELACIÓN A LA MINUTA 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” [EN LO SUCESIVO PREDICTAMEN]

Del análisis al PREDICTAMEN se celebra la modificación de algunos apartados ya sea por la inclusión de sugerencias enviadas por este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), a través del “DECÁLOGO A CONSIDERAR EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”, o bien por diversos sectores de la sociedad, para ser tomadas en cuenta en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley Federal); estos cambios favorables se señalan a continuación:

1. Se otorga al INAI la facultad expresa para determinar en qué casos se actualizan los supuestos de excepción relacionados con **violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad**; así como cuando se trata de información relacionada con **actos de corrupción**.
2. Se señalan como partes en el **recurso de revisión en materia de seguridad nacional** al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, al INAI como autoridad responsable de emitir la resolución y al tercero interesado, pudiendo ser tanto el recurrente como el sujeto obligado ante quien se presentó la solicitud.
3. Se prevé expresamente como sujetos obligados desde el artículo 1 a las **empresas filiales y subsidiarias de las Empresas Productivas del Estado**, por ello, también se considera afortunado que se les incluyó para cumplir con las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [en adelante Ley General], tanto con las comunes como aquellas específicas en materia energética.
4. Se contempla que los sujetos obligados por ningún motivo podrán negar el **acceso a la información clasificada a los Comisionados**, y sólo en caso de que exista alguna imposibilidad material o cuando se clasifique por seguridad nacional, previa justificación y aceptación del Comisionado, se podría llevar a cabo dicha diligencia en las oficinas de los sujetos obligados.
5. Se incorpora tanto la definición de **Gobierno Abierto** como la de **Transparencia Proactiva**; además, se señala lo que deben de considerar, cuando menos, los sujetos obligados para determinar la información susceptible de publicarse en el marco de las políticas de transparencia proactiva.
6. Se incluye la posibilidad de que los Comisionados utilicen la **firma electrónica** para suscribir las actuaciones y resoluciones que emitan.

7. Se añade lo correspondiente a las **recusas de Comisionados**, homologando el procedimiento para la aprobación del Pleno al que ya existía de la excusa (presentarla por escrito, fundando y motivando las razones de las mismas). Lo anterior, garantiza los principios de imparcialidad e independencien la toma de las decisiones del Pleno.
8. Se agrega que se deben publicar las circunstancias o motivos de la cancelación o condonación de **créditos fiscales**.
9. Se agrega como obligación de transparencia publicar **el informe semestral del ejercicio de los recursos presupuestales de los grupos parlamentarios**, en términos de lo establecido en el décimo tercero transitorio de la Ley General. También, se precisa que el informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación, tiene que ser de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Transparencia de cada una de las Cámaras y bajo el principio de máxima publicidad.
10. Se adiciona como **obligación de transparencia para la Secretaría de Energía** la publicidad del registro de las personas físicas que en última instancia, directa o indirectamente, sean titulares o controlen las empresas privadas que liciten, operen o inviertan en la industria eléctrica, así como de su porcentaje de participación en la titularidad; y la información relativa a las actividades de aprovechamiento y explotación de recursos renovables asociados a la producción de energía eléctrica.
11. Se añade como obligación para todos los sujetos obligados que desarrollen **proyectos de asociaciones público-privadas**, un listado de información que deben hacer pública en los términos del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Público Privadas; además se desglosan sus obligaciones específicas.
12. Se **reduce el plazo** de cinco a tres días para que el sujeto obligado remita a este Instituto su informe justificado respecto de los hechos o motivos de la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia.
13. En cuanto a las **cuotas de reproducción** se indica que la información deberá entregarse siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de las cuotas de reproducción correspondientes, con las salvedades que señalan la Ley General y la Ley Federal.

Las modificaciones anteriores, sin duda, permitirán contar con una Ley Federal que consolide lo que establece la Ley General, a efecto de garantizar de manera efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información en México.

Si bien es cierto que este Instituto se congratula por los cambios antes efectuados, se advierten aún temas que requieren su especial atención, a efecto de consolidar y fortalecer el marco jurídico en materia de transparencia, lo cual permitirá además, contar con una efectiva armonización de la Ley

Federal, en relación con la Ley General, en términos de lo que mandata nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, a continuación se desarrollan los aspectos que se siguen considerando fundamentales para ser incluidos o modificados en la Ley Federal. De igual manera, mediante un anexo técnico que se adjunta al presente, se detalla la propuesta de redacción que sugiere este Instituto como opinión técnica.

A) Atribuciones del Instituto en cuanto a su organización interna.

- a. Se sugiere señalar que las **necesidades presupuestales de las oficinas de los Comisionados** son incorporadas directamente por las diversas unidades administrativas, según su ámbito de competencia, en razón de que éstos no constituyen unidades ejecutoras de gasto, por lo que la atribución de los Comisionados debe de ser para analizar y, en su caso, proponer los ajustes que estimen pertinentes al anteproyecto de presupuesto y programa del Instituto que sea sometido a la consideración del Pleno, no así para presentar una solicitud de recursos presupuestales al Comisionado Presidente.
- b. Se considera necesario Incorporar las **facultades con las que contará el Órgano Interno de Control**, para que con ello se conozca la competencia que éste tendrá dentro del Instituto; así como precisar que la **participación del Secretario Técnico del Pleno**, como enlace entre las unidades administrativas y los Comisionados, es exclusivamente en cuanto a los asuntos relacionados con los acuerdos del Pleno.
- c. En cuanto a las **necesidades presupuestales** del Instituto, continúa el transitorio noveno, el cual, en los términos planteados, pareciera se limitará la facultad del Instituto de requerir los recursos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley Federal y las derivadas de la Ley General. No pasa desapercibido que la implementación de la Ley implica establecer programas y actividades que actualmente no se han ejecutado.

B) Obligaciones de Transparencia

- a. Se **mantiene el artículo cuarto transitorio**, lo que ocasionaría que el INAI deba aprobar, a más tardar el 5 de mayo de 2016, los Lineamientos Técnicos de la información de las obligaciones específicas que prescribe la Ley Federal junto con las de la LGTAIP, lo cual es virtualmente imposible de realizar, habida cuenta que las obligaciones específicas de la Ley Federal son poco más del doble (260) que las prescritas por la Ley General (122). Por ello, se incorpora una sugerencia de redacción que da una alternativa a lo anterior, así como al plazo para atender las denuncias que sean presentadas el incumplimiento a dichas obligaciones.
- b. Se sigue considerando necesario que se desarrollen en un apartado específico las **obligaciones de transparencia con las que deben cumplir los Tribunales Administrativos**.

- c. En cuanto a los **créditos fiscales**, si bien ahora ya se señala que aunado a los montos respectivos deben precisarse las circunstancias y motivos de su cancelación y condonación; se elimina la obligación de publicar los nombres, dejando sólo lo correspondiente a la denominación o razón social. Esta omisión implicaría que la Ley Federal no estuviera acorde con lo que señala la Ley General en su artículo 71, fracción I, inciso d), además, con esta eliminación se estaría en incongruencia con el principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6° constitucional, y con el principio de progresividad establecido en el artículo 1° constitucional, así como con la reforma correspondiente al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación y las resoluciones que en la materia ha emitido este Instituto
- d. Se advierte necesario **incluir a las empresas filiales** en las obligaciones de transparencia de las Empresas Productivas del Estado y sus Empresas Productivas Subsidiarias.
- e. Se acota a las **empresas filiales que reciban o ejerzan recursos públicos** lo cual podría generar un problema de interpretación, ya que en una interpretación estricta, las filiales ya no reciben recursos públicos vía Presupuesto de Egresos, por ello se sugiere eliminar esa acotación.
- f. Por otro lado, en cuanto a la obligación de publicar la **cartera de programas y proyectos de inversión**, se sugiere adicionar que la publicación de ésta se hará considerando los indicadores de rentabilidad social de los proyectos autorizados.
- g. Es menester señalar que para cumplir con los requisitos más importantes de la **Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva** (EITI por sus siglas en inglés), sigue sin tomarse en cuenta lo señalado en los puntos 3.6 y 3.8.
- h. Se señala que los **sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos federales** deberán mantener actualizada y accesible en los respectivos sitios de Internet, la información aplicable del artículo 70 de la Ley Federal, y 79 de la Ley General. Lo anterior, no contempla que la información también esté disponible de forma impresa. Además, ya no se señala que se debe de cumplir con lo establecido en el artículo 78 como lo indica la Ley General.
- i. En cuanto a las **obligaciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia**, específicamente para la intervención de comunicaciones privadas, se sugiere señalar de forma obligatoria la mención de que la intervención cuenta con la autorización judicial, a efecto de no dejarlo de manera opcional.
- j. En las **obligaciones en materia económica**, se sugiere señalar el tipo de concesión a la que se refiere la obligación de publicar las coordenadas geográficas de la concesión con lados rumbos y distancias, es decir, precisar si es específica o si es una generalidad.
- k. Se sugiere incluir entre la información de las **obligaciones de transparencia para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal**, la referente a las expropiaciones.

C) Gobierno Abierto Y Transparencia Proactiva

- a. No existe adición alguna en el **capítulo de Gobierno Abierto**, por lo que en el anexo técnico se sugieren las inclusiones que se estiman convenientes.
- b. Se sugiere precisar que, entre otros, el objeto de las **políticas de transparencia proactiva** es promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.

D) Naturaleza de sujetos obligados

- a. No se señala claramente la calidad de los **sindicatos** como sujetos obligados y esto es indispensable para evitar discrepancias en su interpretación.
- b. Se sugiere incluir expresamente a las **Instituciones de Educación Superior Públicas** dotadas de autonomía como sujetos obligados en el artículo 1. Además, valdría la pena señalar las obligaciones específicas que éstas tienen, o bien incorporar un artículo que remita a las que ya señala la Ley General.
- c. Es necesario que también se precise la calidad de las **empresas filiales como sujetos obligados**, e incluir expresamente a las Empresas Productivas del Estado en el artículo 1.

E) Obligación de publicar la información que entregan los sujetos obligados en cumplimiento a las resoluciones del INAI

- a. No se incluye el señalamiento de que los sujetos obligados deberán publicar como información relevante, aquella información o documentos que entreguen en cumplimiento a una resolución del Instituto.

F) Integración de los Comités de Transparencia en la Administración Pública Federal

- a. Sigue contemplándose una integración especial sin justificación para los Comités de Transparencia en la Administración Pública Federal, lo cual se considera no está acorde a lo que establece la Ley General, al dar libertad a los sujetos obligados para determinar su conformación.

G) Actos de corrupción y acciones en materia de combate a la corrupción.

- a. Se define a los **actos de corrupción**, lo cual si bien se hace necesario por el principio de reserva de ley, se considera que se deben incluir como referente a los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, ya que de no hacerlo, se deja de lado lo que señalan las Convenciones Internacionales, como las siguientes: Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA); la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (OCDE); y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU).

- b. Se prevé que el Instituto pueda promover con diferentes acciones y actividades, cuestiones que tengan como finalidad **combatir la corrupción y promover la rendición de cuentas**, lo cual se considera es objeto de otra normativa.

H) Cambio del régimen laboral del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

- a. Se indica que el personal que preste sus servicios en el INAI se registrará por lo dispuesto en los artículos 6o. y 123, Apartado A de la Constitución y su Ley reglamentaria, quedando incorporado al Instituto Mexicano de Seguridad Social. Lo anterior, se considera contrario a lo establecido en el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, que en su artículo Décimo Transitorio señala que los trabajadores de este Instituto seguirán rigiéndose por el apartado B del artículo 123 de la Constitución. Aunado a lo anterior, conviene recordar que el artículo 1, fracción VI de la Ley del ISSSTE contempla en su ámbito de aplicación a los órganos con autonomía constitucional.

Por ello, en caso de que se considere cambiar el **régimen laboral y de seguridad social** de los trabajadores del INAI, se advierte necesario también que se realice un estudio en donde se observe que o hay afectaciones en los derechos adquiridos de los trabajadores, así como la diferencia de prestaciones médicas y sociales, de pensiones y jubilaciones entre las regulaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social para evitar vulneraciones.

Asimismo, no pasa desapercibido, que de una revisión a las leyes que regulan a los organismos constitucionales autónomos (Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Banco de México) se advierte que su régimen laboral es acorde a lo que establece el artículo 123, apartado B constitucional.

I) Proyectos de asociaciones público-privadas

- a. Si bien se desarrolla el concepto “Asociación Público Privada” se propone que el término a **definir sea “Proyectos o Contratos de Asociación Público Privada”** para evitar confusión entre los futuros sujetos obligados. Lo anterior para lograr una mayor comprensión entre los particulares que puedan encontrarse en dicho supuesto.
- b. Se sugiere adicionar un inciso que incluya la **publicación del registro de las Asociaciones Público Privadas** en la Cartera de Inversión.

J) Modificación a los plazos

- a. Se **incrementa el plazo para resolver el procedimiento sancionador**, ya que la Ley General establece un plazo máximo de 30 días, mientras que en el PREDICTAMEN se señalan 45 días o 38, dependiendo de si se presentaron pruebas o no.
- b. Asimismo, el último párrafo del artículo 212 de la Ley General establece la posibilidad de **ampliar el plazo de resolución**, por una sola vez y hasta por un periodo igual (30 días). Mientras que con la redacción del PREDICTAMEN en el artículo 206 se podría interpretar que el plazo de ampliación es por 5 días.

K) Lineamientos para la Firma Electrónica

- a. Se sugiere un transitorio que permita la emisión de lineamientos para la utilización de la firma electrónica y, mientras eso suceda, que los Comisionados utilicen la firma electrónica establecida en la Ley de Firma Electrónica Avanzada.

L) Recursos públicos federales

- a. Se hace una precisión cuando se señala a “**recursos públicos**” que se trata de aquellos correspondientes al ámbito federal, lo cual se considera negativo, ya que limita el acceso a la información para aquellos asuntos que involucren recursos públicos de otro ámbito.

M) Coordinación para el cobro de costos de reproducción y envío.

- a. Se sugiere agregar un artículo que indique que el Instituto y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, se **coordinarán para establecer y mejorar de manera continua, un sistema que permita facilitar el envío de la información, reducir sus costos y facilitar su pago** evitando el traslado físico de los particulares a las dependencias y entidades, así como a sus oficinas, representaciones y delegaciones; precisando que el Instituto podrá ser coadyuvante de la Tesorería de la Federación en el cobro de los costos de reproducción y envío de la información previstos en la Ley General y la Ley Federal. Lo anterior a fin de seguir trabajando con la Tesorería como coadyuvante en el proceso de cobro de las cuotas de acceso.

N) Seguridad nacional

- a. Se propone que se entienda a la seguridad nacional en términos de lo que se encuentra establecido en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional; no obstante esta propuesta pudiera ser limitada en relación con los casos en los que se determine la clasificación de la información por esta causal. Cabe señalar que el proyecto de *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas*, después de un estudio con autoridades relacionadas con el tema, recoge otros supuestos, tal como se puede advertir en el anexo técnico.

O) Acceso a información en el recurso de seguridad nacional

- a. Se señala que los Tribunales tendrán acceso a la información clasificada cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio y lo correcto debe de ser “los **Ministros**”, puesto que ninguna otra instancia diferente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de este recurso.

P) Servidores públicos

- a. Se sugiere cambiar la **denominación de servidores públicos por integrantes de los sujetos obligados**, ya que no todos los sujetos obligados tienen a servidores públicos adscritos; aun cuando en algunos casos se encuentra con redacción similar a la de la Ley General.

Q) Unidad de Medida y Actualización (UMA)

- a. Se considera se deben hacer las modificaciones a los artículos de salarios mínimos por Unidad de Medida y Actualización (UMA), en términos del *DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016.

R) Verificación y denuncia de las obligaciones de transparencia.

- a. Se sugiere agregar como **fundamento de la verificación** a los artículos 61, 62, 70 a 83 de la Ley General y 68 a 76 de esta Ley, a efecto de brindar observancia obligatoria de los Lineamientos Técnicos que emitirá el Sistema Nacional de Transparencia.
- b. Además, se considera conveniente agregar que el Instituto vigilará que las **obligaciones de transparencia** que publiquen los sujetos obligados cumplan con lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 79 de la Ley Federal, ya que éstos se refieren a un tipo de sujeto obligado, las personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad, los cuales están considerado en los artículos 81 y 82 de la Ley General. Lo anterior, también tendría que ser replicado para señalar que cualquier persona podrá denunciar ante el Instituto, las violaciones a las disposiciones relativas a las obligaciones de transparencia previstas en esos artículos.

S) Formatos abiertos

- a. Se propone agregar que la información publicada bajo el concepto de transparencia proactiva, además de que sea accesible y de fácil identificación, sea en formatos abiertos.

T) Momentos en la clasificación de la información

- a. Se establece que no se podrán clasificar documentos antes de dar respuesta a una solicitud de acceso a la información. Sin embargo, también se señala (artículo 106, fracción I de la Ley General) que la clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en el que se reciba una solicitud de acceso. Se sugiere cambiar el enunciado por el penúltimo párrafo del

artículo 108 de la Ley General “En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información”, a efecto de armonizar ambos artículos.

U) Inclusión de tratados internacionales

- a. Se sugiere incluir en el artículo 3, que todos los particulares tendrán acceso a la misma en los términos y condiciones que señalan la Ley General, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias.

V) Plataforma Nacional de Transparencia.

- a. Se sugiere precisar que el nombre de la Plataforma es Plataforma Nacional de Transparencia y no Plataforma Nacional de Información, como se indica en el PREDICTAMEN.