

La garantía de independencia del INAI frente a las reformas constitucionales

The guarantee of independence of the INAI against constitutional reforms

ROGELIO ROBLES LÓPEZ

Universidad Nacional Autónoma de México,

Facultad de Derecho, México

rroblesl@derecho.unam.mx

<https://orcid.org/0000-0001-9179-3066>

Recibido: 08/09/2024

Aceptado: 30/04/2025

<https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.03>

RESUMEN

La reciente iniciativa de reforma constitucional en materia de simplificación administrativa que pretende desaparecer al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como a sus homólogos a nivel local, va en contra de los principios constitucionales que rigen a los derechos humanos, así como del marco jurídico internacional, toda vez que implica una regresión que perjudica el correcto ejercicio y protección de los derechos de acceso a la información y protección de los datos personales, al ir en contra de las garantías de independencia con las que deben contar para asegurar su correcto funcionamiento.

Palabras clave: transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, autonomía, INAI.

CÓMO CITAR: Robles López, R. (2025). La garantía de independencia del INAI frente a las reformas constitucionales. *IURIS TANTUM*, No. 41. Año XXXIX, DOI: <https://doi.org/10.36105/iut.2025n41.03>



ABSTRACT

The recent constitutional reform initiative regarding administrative simplification that intends to eliminate the INAI, as well as its counterparts at the local level, is against constitutional principles that govern human rights, as well as the international legal framework, since it implies a regression that harms the correct exercise and protection of the rights of access to information and protection of personal data, by going against the guarantees of independence that they must have to ensure their correct functioning.

Keywords: *transparency, access to information, protection of personal data, autonomy, INAI.*

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo visibilizar la función del INAI como organismo garante nacional, así como la conveniencia de su permanencia por los derechos humanos que garantiza.

De tal modo, el INAI se encuentra constituido bajo una configuración como un Organismo Constitucional Autónomo (OCA), lo que le permite no subordinar sus atribuciones a ninguno de los tres Poderes Públicos tradicionales, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a fin de garantizar que sus decisiones sean objetivas, vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

Pese a lo anterior, se aprobó en el mes de agosto de 2024, un dictamen de la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se pretende modificar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de eliminar a diversos entes públicos, entre ellos, el INAI y sus homólogos a nivel local, con lo que se busca centralizar estas atribuciones.

Por tal motivo, es necesario analizar las propuestas que se han aprobado, así como la viabilidad constitucional y convencional de las mismas, en virtud de que va en contra de los principios que rigen a los derechos humanos, como lo es el principio de progresividad, así como de las recomendaciones y estándares internacionales en la materia.

Así, entre los elementos a tomar en consideración se encuentra la garantía de independencia institucional, el presupuesto, así como su labor y resultados, con lo cual se podrá determinar la conveniencia de su permanencia.

La naturaleza administrativa del INAI es la de un organismo constitucional autónomo, lo anterior, a partir de la reforma al artículo 6° de la Constitución Política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, mediante el *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.*¹

Con esta modificación se establecieron las bases para elevar a rango de OCA al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), ahora INAI, así como la creación de organismos homólogos a nivel local, a fin de garantizar un andamiaje institucional homogéneo tanto a nivel federal como local en la materia.

Actualmente, este OCA se encarga de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, así como coadyuvar en el combate a la corrupción al brindar las herramientas necesarias para una rendición de cuentas, trabajo que también se ve reflejado en su participación en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Los OCAs son considerados organismos que no se encuentran insertos en ninguno de los tres Poderes Públicos tradicionales, esto es, Ejecutivo, Legislativo ni Judicial, lo cual va más allá de la teoría clásica de la división de Poderes reconocida en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Carta Magna, en los que se indica que:

- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.
- Es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal.
- El pueblo ejerce la soberanía a través de los Poderes de la Unión.
- El Supremo Poder de la Federación se va a dividir para su ejercicio en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta división del Poder Público para su ejercicio, a su vez, se encuentra replicada para los órdenes de gobierno locales, por virtud de los artícu-

¹ 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 (en línea), https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

los 116 y 122 constitucionales al establecer que se conformará por el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así, esto tuvo sustento en la teoría clásica de la división de poderes, en la que cada uno de estos, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, desempeñaban funciones de un solo tipo, administrativas, legislativas y jurisdiccionales, respectivamente. No obstante, al evolucionar el Estado y la sociedad en su complejidad desquebrajó estos límites para permitir que cada uno de ellos pudiera desempeñar indistintamente funciones de diversa naturaleza.

Por tal motivo, surge la teoría de la separación de funciones y órganos, la cual Jorge Fernández Ruiz señala que:

... permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor, electoral, entre otros, y a través de relaciones entre poderes, generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.²

En tal tenor, existen distintas funciones estatales que ya no son competencia exclusiva de cada uno de los Poderes Públicos, sino que se distribuyen y permean en cada uno de ellos para realizar las complejas atribuciones que tienen encomendadas.

De esta forma, la teoría moderna permite establecer que surjan nuevas formas de organización con la creación de organismos que guarden relación de coordinación, para que puedan ejercer funciones que tradicionalmente se le encomendaría a alguno de los tres Poderes Públicos.

Así, los OCAs realizan funciones, principalmente, administrativas, las cuales se encontraban a cargo del Poder Ejecutivo, por ejemplo, cuidar el valor adquisitivo de la moneda, atender el desarrollo de las elecciones, la protección de los derechos humanos, brindar datos estadísticos oficiales, vigilar la competencia económica, atender el sector de las telecomunicaciones, evaluar la pobreza y desarrollo, tener a su cargo al Ministerio Público y, por supuesto, salvaguardar la transparencia, acceso a la información y protección de los datos personales.

No obstante, ante una gestión deficiente por parte de la Administración Pública Federal fue necesario plantear la posibilidad de separar ciertas funciones públicas de su esfera de competencia y trasladarlas a

² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 8ª edición, México, Porrúa, 2018, p. 50.

entes especializados, a fin de lograr resultados adecuados para la sociedad, conforme a los siguientes OCAs con su respectivo antecedente:

- Instituto Nacional Electoral – Secretaría de Gobernación.
- Banco de México – Secretaría de Gobernación y organismo público descentralizado.
- Comisión Nacional de Derecho Humanos – Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – Secretaría de Fomento, Colonización Industria y Comercio.
- Comisión Federal de Competencia Económica – Órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones – Órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales – Organismo descentralizado no sectorizado del Poder Ejecutivo.
- Fiscalía General de la República – Secretaría de Gobernación.³

Así, las razones para la creación de los OCAs han sido diversas, pero destacan las siguientes:

- El dotar de rango constitucional a los OCAs la blinda de modificaciones caprichosas, toda vez que su procedimiento legislativo es más complejo y requiere de mayores requisitos en comparación con una reforma legal, con lo que se traduce en una permanencia o estabilidad más prolongada.
- Separar las funciones de los OCAs del control y subordinación de la Administración Pública Federal, esta independencia (económica, técnica y operativa) brinda un trabajo imparcial, alejado de las cuestiones políticas.
- Generar una sinergia con los demás Poderes Públicos, ya que permite la coordinación de sus funciones con las demás autoridades.
- La autonomía permite que los OCAs se conviertan en entes especializados, es decir, generar servidores públicos que desa-

³ Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-20.pdf> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2024).

- rollen una materia que requiere un grado de especialización para brindar un mejor servicio.
- Establecer nuevos modelos de pesos y contrapesos para los Poderes Públicos tradicionales, con la finalidad de evitar excesos y lograr nuevas formas de rendición de cuentas.

Sin importar las razones que han orillado al poder reformador para considerar necesario quitarle una competencia específica al Poder Ejecutivo y trasladarla a un OCA, lo cierto es que, siempre se ha realizado con la finalidad de eficientar el servicio público y garantizar de mejor forma los derechos humanos que se les han encomendado.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación, a través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la tesis jurisprudencial P/J.12/2008, de rubro *ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS*, que a la letra indica:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional

y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁴

Así, el máximo tribunal del país ha indicado las características de estos entes públicos, a fin de dar bases en cuanto a su existencia, esto es:

- Su creación debe tener origen en el texto constitucional, es decir, su configuración básica debe estar indicada en la propia Constitución Política.
- Mantener relaciones de coordinación con los tres Poderes tradicionales, es decir, los OCAs no pueden estar subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial, sino que se encuentran en un plano de igualdad colaborativa.
- Al no estar insertos en ninguno de los tres Poderes Públicos deben gozar, en consecuencia, de una autonomía funcional y financiera, lo cual es esencial para la toma de decisiones objetiva, es decir, sin injerencia o coacción de ningún tipo.
- Finalmente, uno de los aspectos primordiales para la conformación de un OCA es el atender funciones primarias del Estado, las cuales requieren una atención eficaz.

Así, respecto de la última de las características señaladas por la Corte, en el sentido de que un OCA debe realizar funciones que requieran ser atendidas eficazmente, se podría entender en sentido inverso, es decir, a los OCAs se les encomiendan funciones que el Poder Ejecutivo no logró atender eficazmente, por lo cual se le encomienda a un ente especializado e independiente en beneficio de la sociedad.

Así, para el caso del INAI, se advierte que en 2012 se presentaron tres iniciativas de reforma de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) que desembocarían en la modificación a la Constitución Política del 7 de febrero de 2014. En ellas se observa que las razones y beneficios que motivaron su transformación en un OCA, entre otras, las siguientes:

Con el paso reformador que estamos proponiendo, queremos hacer irreversible su desempeño como órgano autónomo, ampliar su mandato para todos los poderes, organismos y entidades federales, y también asegurar su plena desvinculación orgánica con la administración pública para

⁴ Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 170238, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

asegurar su efectiva vigilancia y la completa garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los entes gubernamentales. Se trata sin duda de la vía más segura para garantizar el mandato constitucional de máxima publicidad.

La autonomía del IFAI se justifica en la medida que ella constituye un mecanismo para fortalecer los derechos de los ciudadanos pues el acceso a la información gubernamental se da en dos sentidos: el primero, que permite que la información pública fluya hacia abajo para que los gobernados tengan conocimiento de las acciones de sus representantes y las autoridades que los rigen, y así puedan evaluar y supervisar tales acciones como un mecanismo de control y rendición de cuentas; y el segundo que, precisamente, fluye hacia arriba, hacia los gobernantes, quienes a su vez, deberán profesionalizarse en sus funciones y rendir cuentas a los ciudadanos de una manera cada vez más natural y transparente.⁵

Con este cambio se pretendía separar a este nuevo OCA de la Administración Pública Federal, para asegurar un trabajo independiente y la protección de los derechos que tutela. De esta forma, se logró que el artículo 6° constitucional establezca las características con las que debe contar el INAI:

Artículo 6o.

[...]

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

⁵ Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocProcLeg.aspx?q=/Uzk6PWWUGGbrFgW/MQRheVHlIPsxd0V3m-tVoZHKrkn9qmhWYIhpriLdSy5vE8O8Qj+PRPqd0Inoo0J8BHsbXIupws7cSIn3hbP2kIpX-4COiOxEXEi8nPaSsXr9z5CVn85PcS3241ytiAcgNTLSiJ3ZuvSpc/p3R1AxS/tsevXA=> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.⁶

Así, se deja en claro que entre los elementos mínimos a tomar en consideración al momento de expedir la legislación secundaria son: autonomía técnica y de gestión, lo cual le permite decidir sobre su funcionamiento y presupuesto; con personalidad jurídica y patrimonio propio; especializado; imparcial, así como colegiado. Para lo cual, en su funcionamiento se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Características que van acorde con la Ley Modelo 2.0 del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo cual se verá más adelante.

Asimismo, no solo debe destacarse su conformación, sino la eficacia de sus determinaciones, toda vez que la misma fracción del precepto constitucional antes aludido, se menciona que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con lo cual ya no pueden interponer medio de defensa alguno, salvo la excepción cuando se trate de algún asunto de seguridad nacional, debido a que en ese supuesto el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal puede acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se analice el caso.

De esta forma, la importancia de esta configuración institucional radica en su función esencial, es decir, el salvaguardar derechos humanos reconocidos en la Constitución Política y los tratados de los que México es parte, estos son, el acceso a la información pública, así como la protección de los datos personales, lo cual se analizará en el siguiente apartado.

Derechos humanos tutelados

Como ya se ha mencionado, el INAI es el organismo garante de los derechos fundamentales de acceso a la información pública y la protección de los datos personales, con una competencia federal, así como nacional, conforme a lo siguiente:

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, con última reforma al 22 de marzo de 2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

- Acceso a la información pública:
 - o Federal: se encarga de vigilar a los sujetos obligados de ese orden de gobierno (autoridades; partidos políticos; fideicomisos y fondos públicos; persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad).⁷
 - o Nacional: esta competencia se puede ver en dos sentidos:
 - Conoce de asuntos del orden de gobierno local, a través de la facultad de atracción de los recursos de revisión locales que por su interés y trascendencia lo amerite.
 - Funge como una segunda instancia en contra de las resoluciones de los organismos garantes locales, a través del recurso de inconformidad.
- Protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados (autoridades, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos):⁸
 - o Federal: vigila a los sujetos obligados de ese orden de gobierno.
 - o Nacional: esta competencia se puede ver en dos sentidos:
 - Conoce de asuntos del orden de gobierno local, a través de la facultad de atracción de los recursos de revisión locales que por su interés y trascendencia lo amerite.
 - Funge como una segunda instancia en contra de las resoluciones de los organismos garantes locales, a través del recurso de inconformidad.
- Protección de datos personales en posesión de particulares:
 - o Es el único organismo competente en toda la República.⁹

Así, el INAI se constituye como el principal organismo garante en materia de protección de estos derechos humanos contemplados en los

⁷ Art. 1 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, con última reforma al 20 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

⁸ Art. 1 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de , disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

⁹ Art. 1 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

artículos 6° y 16, segundo párrafo de la Constitución Política que a la letra establecen:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. **El derecho a la información será garantizado por el Estado.** (*énfasis añadido*).

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Artículo 16. [...]

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.¹⁰

Así, por tratarse de derechos humanos gozan de la protección y principios que se contemplan en el artículo 1° de la Constitución Política:

- Todas las personas gozan del derecho de acceso a la información pública y la protección de sus datos personales, así como del acceso, rectificación, cancelación y oposición a su tratamiento.
- Estos derechos se deben interpretar conforme a la Constitución Política y a los tratados de los que México es parte, en los que se favorezca la protección más amplia de las personas, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Toda autoridad tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acceso a la información pública y protección de los datos personales, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos.

Así, la protección de los derechos humanos de referencia goza de una mayor protección a lo que señalan únicamente los artículos 6° y 16 de

¹⁰ Art. 6° y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el INAI y los organismos garantes locales, en consecuencia, perderían sus atribuciones en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como la facultad de promover acciones y controversias constitucionales.

Esta reforma se podría resumir de la siguiente forma:

- Los sujetos obligados serán los garantes del acceso a la información y protección de datos personales en su posesión.
- La protección de datos personales en posesión de particulares queda en la incertidumbre, puesto que únicamente se indica que se hará cargo de esta materia una Dependencia de la Administración Pública Federal, pero no se determina cuál, sino que eso se hará hasta que se reforme la Ley Orgánica de la misma.
- Las instancias encargadas de revisar el cumplimiento de estos derechos en los sujetos obligados serán:
 - Poder Ejecutivo: la Secretaría de la Función Pública.
 - Poder Judicial: el órgano de control y disciplina.
 - Congreso de la Unión: su contraloría.
 - En los OCAs: sus órganos internos de control.
 - Partidos políticos: la autoridad electoral a nivel nacional.
 - Sindicatos: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.

Entre los motivos que se indican para ser procedente la iniciativa de reforma constitucional destaca:

- a. La reforma constitucional que nos ocupa garantiza la continuidad de las funciones administrativas y prestación de los servicios públicos que realizan los organismos constitucionales autónomos que se extinguen o fusionan, al tratarse únicamente de la reasignación de atribuciones y funciones a las dependencias básicas del gobierno federal;
- b. No se justifica que las funciones administrativas que realizan los organismos constitucionales autónomos que se extinguen o fusionan, no puedan ejercerse por las dependencias básicas del Poder Ejecutivo Federal;
- c. Corresponde a una reconceptualización de la administración pública como una forma de organización de Estado para atender los asuntos de las materias señaladas, en el marco del orden Constitucional;
- d. Con la reforma constitucional propuesta, se mantienen y salvaguardan los bienes y valores tutelados en el orden constitucional, sin menoscabo de los derechos de las personas;

- e. Se generan ahorros presupuestales que permitirán privilegiar el gasto social mediante la utilización de los recursos públicos con eficiencia, eficacia, transparencia, economía y honradez, en especial a partir de las opiniones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no identificaron consecuencia presupuestaria que devenga de la iniciativa del Ejecutivo Federal.¹⁴

Así, lo que llama la atención de esta iniciativa es la razón que la motiva, puesto que se refiere a una cuestión económica, a fin de aplicar de forma adecuada los recursos públicos. No obstante, pese a lo expresado, en términos del artículo séptimo transitorio, se menciona que el personal que labora en los entes públicos que se extinguen pasarán a formar parte de los que lleguen a asumir sus funciones, en consecuencia, cuál sería el ahorro que se pretende lograr, ya que únicamente desaparecerían los cargos de Comisionados, ahorro que resulta ser insignificante.

Incluso, en caso de que no se trasladara a los recursos humanos de los OCAs, las áreas que asuman las nuevas funciones requerirían del personal necesario para seguir cumpliendo con las atribuciones que tenía encomendados los entes extintos.

De esta forma, si se quiere garantizar la continuidad de las funciones administrativas y prestación de los servicios públicos que brindan los OCAs que se pretenden extinguir, será necesario contar con el personal necesario, lo cual representa un gasto público que no se encuentra previsto.

Por otra parte, en el proyecto de presupuesto del INAI para el ejercicio fiscal de 2024, se planteó un monto de 1,168 millones de pesos, lo cual representa un 0.01% del gasto total del gobierno.¹⁵ Con estas cifras se puede advertir que, en el caso de este organismo garante, su funcionamiento no resulta ser oneroso, por el contrario, brinda mayores beneficios que costos.

Aunado a esto, no se debe analizar su existencia en términos económicos, sino desde una óptica de la función que desarrolla, de ahí que,

¹⁴ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone la modificación de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, disponible en: <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Comision/3b06de2c-0960-4f24-805b-e32f76f6533b/Foros/49b83364-b3ef-4002-a5a5-de6a4e351ad2/ArchivosGenerados/d9e459f8-226e-4835-b5d3-09978306cd4b.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

¹⁵ INAI, "PRESUPUESTO 2024 DEL INAI ATIENDE PRINCIPIOS DE AUSTERIDAD Y RACIONALIDAD, EXPONE PLENO A DIPUTADOS", disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-310-23.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto, de 2024).

no se deba ver como un costo para el erario, sino que se trata de una inversión en aras de la protección de derechos humanos, una instancia de contrapeso al Poder Público y un ente que brinda herramientas para el combate a la corrupción.

Ahora bien, por lo que hace a los argumentos que no se justifica la creación de los OCAs y que sus funciones pueden realizarlas las propias Dependencias de la Administración Pública, lo cual corresponde a una reconceptualización de la misma; además, se debe señalar que esto no corresponde con la realidad, en virtud de que la creación de los OCAs atiende, como ya se ha mencionado, a que la función administrativa fue desempeñada de forma deficiente, imparcial e ineficaz.

Con esto, querer regresarles las atribuciones que perdieron ante falta de resultados adecuados, va en contra del principio de progresividad y no regresión, esto es, que se deben buscar mejores condiciones para el goce de los derechos humanos o menores restricciones y, una vez alcanzados, no se pueden privar de ellos.

En este caso, la creación del INAI y sus homólogos a nivel local atiende a una mejor protección de los derechos humanos que tutelan, lo cual se convierte en una garantía que brinda independencia y certeza, la cual no se puede eliminar, puesto que vulneraría su pleno goce.

Con la presente iniciativa de reforma, se pretende que los mismos sujetos obligados sean los que atiendan los medios de impugnación, principalmente, a través de sus instancias de control, lo cual representa una transgresión a la imparcialidad de las decisiones que se tomen.

A modo de ejemplo, en materia de acceso a la información, en el período octubre 2022-septiembre 2023, el INAI recibió 20,125 recursos de revisión contra las respuestas de los sujetos obligados federales, de los cuales 5,439 fueron sobreseídos o desechados, es decir, únicamente 14,686 tuvo una resolución que se analizó a fondo la respuesta, conforme a los siguientes parámetros:

- En 2,562 (17.45%) recursos de revisión se confirmó la respuesta del sujeto obligado, es decir, que fue emitida adecuadamente.
- En 12,124 (82.55%) recurso de revisión se ordenó, modificó o revocó la respuesta o entrega de información del sujeto obligado.¹⁶

En estas cifras se advierte que darles estas atribuciones a los sujetos obligados no redundaría en un beneficio social, por el contrario, pro-

¹⁶ INAI, Informe de labores 2023, México, diciembre de 2023, disponible en: https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INA-2023_WEB_B-1.pdf (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2024).

vocaría una afectación al pleno goce de los derechos humanos, tan solo del cúmulo de recursos de revisión que se resolvieron en 2023, se observa que los sujetos obligados respondieron de forma adecuada únicamente el 17.45% de las veces, mientras que de forma errónea o inadecuada el 82.55%.

Por tal motivo, los sujetos obligados no pueden ser los encargados de atender las solicitudes y, a su vez, los recursos que se interpongan en contra de las respuestas recaídas a las mismas, ni mucho menos, que sean Dependencias que se encuentran subordinadas a los Poderes Públicos, puesto que carecerían de objetividad e imparcialidad. De ahí que, sea necesaria la existencia del INAI, así como de sus homólogos a nivel local.

Estándares y recomendaciones internacionales

Ante la incertidumbre y posibles violaciones de derechos humanos que pueda provocar la multicitada iniciativa de reforma constitucional, la Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad ha manifestado que se “podría debilitar la protección de la privacidad, ya que la fragmentación de responsabilidades puede conducir a una falta de coherencia y eficacia en la aplicación de las leyes de protección de datos personales”.¹⁷

Por su parte, la Relatora Especial sobre la promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión también se pronunció en torno al acceso a la información ya que “la supresión del INAI sin establecer mecanismos alternativos integrales y comprensivos podría debilitar la rendición de cuentas y la posibilidad de participar activamente en la vida pública que la creación de esta entidad perseguía”.¹⁸

Por tal motivo, ambas Relatorías le han solicitado al Estado mexicano que se pronuncie respecto de cómo se va a lograr la protección de los datos personales sin un OCA; qué medidas se implementarán para asegurar la transparencia y el derecho de acceso a la información; cómo se garantizará la rendición de cuentas; la forma en que esta reforma va acorde con las obligaciones en materia de derechos humanos que México ha asumido a nivel internacional.¹⁹

¹⁷ Mandatos del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad y de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión OL MEX 12/2024, 28 de agosto de 2024, disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29314> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2024).

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

De esta forma, se advierte que no solo en el campo nacional, sino también en el internacional, se han encendido alertas por posibles violaciones a los derechos humanos que tutelan el INAI y los organismos garantes locales, lo cual es entendible basado en las mejores prácticas de la materia y las recomendaciones internacionales.

A modo de ejemplo, a nivel regional la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, aprobó, mediante Resolución AG/RES. 2885 (XLVI-O/16) del 14 de junio de 2016, el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública en el que se insta a los Estados miembros a que avancen en la adopción e implementación de diversas acciones para garantizar el derecho de acceso a la información, entre otras medidas, dotar o fortalecer de autonomía operativa, de presupuesto y de decisión a una Comisión de Información,²⁰ como autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de este derecho, lo que con posterioridad sería denominado órgano garante.

Posteriormente, el Comité Jurídico Interamericano que tiene como finalidad, entre otras, “promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, y estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente”,²¹ en ejercicio de sus atribuciones, emitió la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre el Acceso a la Información Pública, en la que se busca que los Estados de la región homologuen sus legislaciones conforme a esas buenas prácticas.

Esta Ley Modelo prevé en su artículo 56 la creación de un órgano garante, el cual debe tener las siguientes características necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública: “a. establecido por ley; b. autónomo e independiente, y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto; c. especializado e imparcial; y d. dotado de capacidad sancionatoria, en el marco de sus competencias”.²²

Asimismo, se recomienda en la referida Ley Modelo que este órgano garante sea, preferentemente, establecido desde la Constitución

²⁰ Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública, 14 de junio de 2016, disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_a_la_informacion_programa_interamericano.pdf (consulta: 6 de septiembre de 2024).

²¹ Art. 99 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, disponible en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2024).

²² Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre el Acceso a la Información Pública disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2024).

Política, no subordinado a ningún Poder Público, colegiado e independiente de sus homólogos a nivel local.²³

En este sentido, el actual andamiaje institucional mexicano de los organismos garantes nacional y locales se encuentran acordes con los parámetros sugeridos por el Comité Jurídico Interamericano, a fin de que se maximicen estos derechos y se protejan de una mejor manera.

Incluso, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se prevé en el objetivo 16, denominado “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, la meta 10 “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”, con lo cual los Estados deberían poner en marcha hasta el máximo de sus capacidades para lograrlo antes de 2030.

Así, no solo se tratan de recomendaciones o metas programáticas, sino que existen instrumentos con fuerza vinculante, como lo es el Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal²⁴ y el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos,²⁵ de los que México es parte, en los que se establecen obligaciones respecto de la protección de datos personales y de la existencia de un organismo garante.

En el Protocolo Adicional al Convenio 108 se indica que cada Estado debe establecer una autoridad encargada de garantizar el cumplimiento de ese Convenio, para lo cual uno de los requisitos señalados es que puedan ejercer sus funciones con total independencia,²⁶ esto es,

²³ Comentario a nota de pie 50 de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre el Acceso a la Información Pública.

²⁴ Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, adoptado en Estrasburgo, Francia, el 28 de enero de 1981, con entrada en vigor internacional 1 de octubre de 1985, México se adhirió 28 de junio de 2018 y entrada en vigor 1 de octubre de ese mismo año, disponible en: <https://cja.sre.gob.mx/tratadosmexico/tratados/eyJpdii6Iis4UHhPdEVnYTRRTm54d3haQlZ4VHc9PSIsInZhbH-VlljoidWx0dHg4S3pKRUQ3c1YwUEFCWk13QT09IiwibWFjIjoiZGJlZDUyYm15ZThjNDBl-MDU3NjRmYzUwMjI2NTBmMWMYnNWM4MGVkdMDJkMTU0MjJkZWnkY2JiMzdOTUyO-DA2OSJ> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

²⁵ Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos, adoptado en Estrasburgo, Francia, el 8 de noviembre de 2001, México lo promulgó el 28 de septiembre de 2018, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5539474&fecha=28/09/2018#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

²⁶ Art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos.

libre de la injerencia externa en la toma de decisiones, sin las presiones de cualquiera de los Poderes Públicos, lo que garantiza un adecuado funcionamiento y protección de los derechos humanos.

En este sentido, México debe atender a los compromisos y estándares internacionales que garantizarán el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de los datos personales, entre otros, mediante las garantías de independencia institucional.

Conclusiones

El INAI, así como los organismos garantes locales forman parte de un diseño institucional que garantiza los derechos de acceso a la información y protección de los datos personales, toda vez que cuentan con una forma de organización administrativa denominada OCA, en el que no se encuentran subordinados a ninguno de los tres Poderes Públicos, sino que se establecen relaciones de coordinación.

Estos organismos garantes al gozar de la referida configuración a nivel constitucional no rompen con la teoría de la División de Poderes, sino que la complementan al consagrarse como nuevos contrapesos para el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cual resulta necesario para el Estado moderno. Así, los OCAs surgen como respuesta a los malos resultados que ha tenido la Administración Pública o, en su caso, como mecanismo para reforzar su funcionamiento, puesto que lo que se busca es un trabajo especializado, imparcial, con plena autonomía técnica, de gestión y capacidad para decidir sobre sí mismo, en beneficio de la sociedad.

A pesar de lo anterior, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó el dictamen de la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se pretende modificar diversos artículos de la Constitución Política a fin de desaparecer a estos organismos garantes, lo cual se traduce en perjuicio del pleno goce de los derechos de acceso a la información pública y la protección de los datos personales, ya que se pretende centralizar estas atribuciones en cada uno de los Poderes Públicos, así como los OCAs restantes, por razones de austeridad.

No obstante, esta iniciativa representa una violación al principio de progresividad y no regresión, así como a los estándares y compromisos internacionales de los que México es parte. Ya que uno de los aspectos fundamentales para hacer efectivos estos derechos es la garantía de independencia institucional de los organismos garantes, puesto que, sin ella, se podría estar a actos arbitrarios por parte de los sujetos obligados.

Por tal motivo, se requiere, en lugar de desaparecer a estos organismos, establezca mecanismos para fortalecer su desempeño institucional. No puede ponderarse una cuestión económica sobre el pleno goce de los derechos humanos y su trascendencia para un Estado democrático.

Fuentes de consulta

Cámara de Diputados, “Comisión de Puntos Constitucionales aprobó dictamen que plantea la extinción de siete organismos autónomos” disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/comision-de-puntos-constitucionales-aprobo-dictamen-que-plantea-la-extincion-de-siete-organismos-autonomos-> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Carta de la Organización de los Estados Americanos disponible en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2024).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, con última reforma al 22 de marzo de 2024 disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, con entrada en vigor internacional el 18 de julio de 1978, para el caso de México se adhirió y entró en vigor el 24 de marzo de 1981 disponible en: <https://cja.sre.gob.mx/tratadosmexico/tratados/eyJpdiI6IkVLYkJUUmZk-cGduYTViRWMrUGhvMEE9PSIsInZhbHVlIjoialhaS2RqOFIS-dkh3QzZRYnlqVng4UT09IiwibWFjIjoiMDQxMGQ2ZmFING-JmY2YzOWMwYzIyZGZjOTNjMjg3ZmRmNzYxZjRiOTIwN-TkwMzJmNTM1ZGVlODhiNTdiNTQyNiJ9> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, adoptado en Estrasburgo, Francia, el 28 de enero de 1981, con entrada en vigor internacional 1 de octubre de 1985, México se adhirió 28 de junio de 2018 y entrada en vigor 1 de octubre de ese mismo año disponible en: <https://cja.sre.gob.mx/tratadosmexico/tratados/eyJpdiI6Ii-s4UHhPdEVnYTRRTm54d3haQlZ4VHc9PSIsInZhbHVlIjoiid-Wx0dHg4S3pKRUQ3c1YwUEFCWk13OT09IiwibWFjIjoiZGJlZ-DUyYmI5ZThjNDBlMDU3NjRmYzUwMjI2NTBmMWMYnWM->

[4MGVkJMDJkMTU0MjJkZWZlOTUyODA2OSJ](#) (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

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 disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone la modificación de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica disponible en: <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Comision/3b-06de2c-0960-4f24-805b-e32f76f6533b/Foros/49b83364-b3ef-4002-a5a5-de6a4e351ad2/ArchivosGenerados/d9e459f8-226e-4835-b5d3-09978306cd4b.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho administrativo y administración pública, 8ª edición, México, Porrúa, 2018, p. 50.

INAI, “Presupuesto 2024 del INAI atiende principios de austeridad y racionalidad, expone pleno a diputados” disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-310-23.pdf> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

INAI, “Informe de labores 2023”, México, diciembre de 2023, disponible en: https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INAI-2023_WEB_B-1.pdf (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2024).

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocProcLeg.aspx?q=/Uzk6PWWUGGbrFgW/MQRheVHIIPSxd0V3mtVoZHKrkn9qmhWYIhpriLdSy5vE8O8Q-j+PRPqd0Inoo0J8BHsbXIupws7cSIn3hbP2kIpx-4COiOxEXEi8nPaSsXr9z5CVn85PcS3241ytiAcgNTLSiJ3ZuvSpc/p3R1AxS/tsevXA=> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-20.pdf> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2024).

Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos, adoptado en Estrasburgo, Francia, el 8 de noviembre de 2001, México lo promulgó el 28 de septiembre de 2018 disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5539474&-fecha=28/09/2018#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 31 de agosto de 2024).

Tesis: P/J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro digital: 170238, tomo xxvii, febrero de 2008, página 1871.