

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

La autonomía del INAI en la tutela del acceso a la información pública

Rogelio Robles López*

Resumen: El derecho humano de acceso a la información pública se encuentra reconocido a nivel internacional con diversos instrumentos, desde tratados, recomendaciones, jurisprudencia, entre otros. Su desarrollo comenzó como parte de la libertad de expresión, sin embargo, al pasar los años adquirió autonomía y se convirtió en un derecho habilitante de las personas, así como una herramienta para exigir una mejor rendición de cuentas al gobierno.

En México tuvo su inicio con motivo de una reforma electoral, y pasaron décadas hasta que se consolidó como el derecho humano que hoy se reconoce, lo cual no se hubiera logrado sin la creación de un andamiaje institucional encargado de su tutela, es decir, los organismos constitucionales autónomos u organismos garantes, los cuales tienen entre

* Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la que obtuvo mención honorífica en la licenciatura y doctorado. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Se ha desempeñado en la Administración Pública Federal en el área de responsabilidades administrativas, así como en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Ha sido ponente en diversos cursos, foros y seminarios en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, y la Secretaría de Gobernación, entre otras. Actualmente es: Coordinador Académico del Observatorio de Organismos Constitucionales Autónomos, miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, y Profesor Ordinario de Carrera Titular de Tiempo Completo en el área del Derecho Administrativo, impartiendo las asignaturas de derecho administrativo. Participa como investigador en la Facultad de Derecho de la UNAM, así como en la Secretaría de Investigación y Posgrado del IPN, de lo cual derivan diversas publicaciones.

su competencia revisar que se brinde respuesta a las personas en términos de lo que marcan las normas.

Palabras clave: derecho de acceso a la información pública; información pública; organismo garante; organismo constitucional autónomo.

The autonomy of the INAI in the protection of access to public information

Abstract: The human right of access to public information is recognized internationally with several instruments, from treaties, recommendations, jurisprudence, among others. Its development began as part of freedom of expression, however, over the years it acquired autonomy and became an enabling right of people, as well as a tool to demand better accountability from the government.

In Mexico, it began with an electoral reform, and it lasted decades until it was consolidated as the human right that is recognized today, which would not have been achieved without the creation of an institutional structure in charge of its protection, namely, the autonomous constitutional bodies or guarantor bodies, which have among their competence to review that response is provided to the people in terms of what the rules say.

Keyword: right of access to public information; public information; guarantor body; autonomous constitutional bodies.

Fecha de recepción del artículo: 04 agosto 2022

Fecha de aceptación: 8 septiembre 2022

Introducción

El derecho humano de acceso a la información pública se encuentra tutelado a lo largo del marco jurídico internacional, a través de diversos tratados, así como recomendaciones y criterios jurisdiccionales, entre otros, lo cual se ve reflejado en la evolución del sistema jurídico mexicano. Este derecho humano en México ha tenido una evolución lenta, sin embargo, cada modificación ha cumplido con el principio de progresividad, al aumentar cada vez su espectro de

protección y reducir sus restricciones, de ahí que sea importante analizar este avance a fin de evitar regresiones en su alcance.

Uno de los aspectos más importantes para el pleno goce de este acceso a la información pública es, sin lugar a duda, la creación de un andamiaje institucional encargado de su vigilancia, protección y promoción, lo cual en México se traduce en organismos constitucionales autónomos, que han sido denominados para esta materia como organismos garantes. A nivel nacional y federal se cuenta con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como sus homólogos a nivel local.

La importancia de contar con un organismo constitucional 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, se observa en que puede resolver los asuntos de su competencia sin ninguna injerencia de ningún Poder o autoridad, con lo que se garantiza un trabajo a favor de los derechos humanos que tutela. De esta forma, a lo largo de este trabajo se busca conocer los antecedentes y marco jurídico de actuación de este organismo garante, así como sus atribuciones e importancia en el pleno goce de los derechos humanos a su cargo.

Marco internacional

Si bien, el derecho a la información se encuentra estrechamente relacionado con otros derechos inherentes a la personalidad, como la libertad de expresión y de prensa, no son sinónimos, sino que tienen un significado diferente¹.

El derecho de acceso a la información pública se encuentra plasmado en diversos instrumentos internacionales, como lo es el Pacto Internacional de

¹ Loreti, Damián, *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*, Argentina, Paidós, 1995 [en línea], <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/deporteyddhh/wp-content/uploads/sites/144/2020/07/loreti_damian._el_derecho_a_la_informacion._relacion_entre_medios_publico_y_periodistas.pdf>, [consulta: 07 de agosto, 2022].

Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19, punto 2, el cual señala:

Artículo 19.

1. [...]

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección².

Como se observa, el origen de este derecho se encuentra íntimamente relacionado con la libertad de expresión, toda vez que en este tratado se establece que comprende el derecho de buscar, recibir y difundir información por cualquier medio. Años más tarde sería reconocido de forma similar a nivel regional con la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

² Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor para México el 23 junio 1981, <<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20CIVILES%20Y%20POLITICOS.pdf>>, [consulta: 30 de julio, 2022].

- a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. [...]³.

Como se aprecia, la Convención retoma al Pacto Internacional, en el sentido de que existe un derecho a buscar, recibir y difundir información, el cual no puede ser coartado de forma previa, sino en los términos que marque la legislación, sin embargo, entre las limitantes se encuentra el respeto a los derechos de terceros, así como la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Aunado a estos dos grandes tratados, han surgido otros instrumentos como los Principios de Lima que ya reconocen de forma independiente al acceso a la información como derecho humano, el cual implica:

1. El acceso a la información como derecho humano

Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/ó de fuentes oficiales⁴.

³ Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor para México el 24 marzo de 1981, <https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf>, [consulta: 30 de julio, 2022].

⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, *Principios de Lima*, 16 de noviembre de 2000, <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2>>, [consulta: 30 de julio, 2022].

Así, a través de tratados, informes, principios y la jurisprudencia internacional se ha dado forma al contenido y alcance de este derecho y, además, a los requisitos institucionales con los que todo Estado debe contar. De esta manera, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos en su Informe Anual para la Libertad de Expresión de 2003, estableció la necesidad de un órgano independiente para que pueda ser garantizado el acceso a la información.

Al respecto, se menciona en el informe que debe existir un órgano administrativo independiente denominado Comisión de Información, que a su vez esté conformado por personas también independientes, designadas por órganos representativos, con plena competencia para investigar toda apelación o exigir que se divulgue la información, tal y como sucede en México a través de los organismos garantes, entre ellos el INAI.

Asimismo, a nivel regional existe la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información en la que se prevé de igual forma, la creación de una Comisión de Información, misma que debe contar con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, entregando informes periódicos al Poder Legislativo⁵. Este modelo de Ley sería renovado diez años después con la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, en la que se perfila este derecho de una forma más detallada, incluso se cambia la denominación de Comisión de Información por un Órgano Garante. En el artículo 56 se prevén sus características:

Artículo 56 Características

El Órgano Garante contará con personalidad jurídica propia y será:

- a. establecido por ley;
- b. autónomo e independiente, y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto;
- c. especializado e imparcial; y

⁵ Organización de los Estados Americanos, *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, 2010, <https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf>, [consulta: 30 de julio, 2022].

d. dotado de capacidad sancionatoria, en el marco de sus competencia⁶.

Con esto se observa que a nivel internacional se han desarrollado las características y alcances que debe tener este derecho, entre ellas, la de contar con un órgano garante con autonomía en su desempeño, puesto que no debe existir intervenciones de los Poderes públicos en sus decisiones, a fin de garantizar el acceso a la información.

Por ello, cada Estado debe velar por la existencia de este tipo de autoridades administrativas dotadas de plena autonomía en el ejercicio de sus facultades, en el caso de México esta independencia no deriva de la ley, sino que se encuentra elevada a nivel constitucional, convirtiéndolas en organismos constitucionales autónomos.

Marco constitucional

Ernesto Villanueva considera que “el sistema jurídico mexicano –como en todos los ordenamientos que tienen raíces jurídico-romanas– la principal fuente del derecho es la legislación, bien se trate de normas constitucionales, leyes ordinarias, leyes orgánicas, decretos, reglamentos o acuerdos”⁷, no obstante, se debe partir de la Constitución por ser la base de éste.

De esta forma, el derecho humano de acceso a la información en México ha tenido una evolución lenta, surge con la reforma constitucional de 1977, en la que se plasmó en el artículo 6° el derecho a la información, el cual tendría que ser garantizado por el Estado.

⁶ Organización de los Estados Americanos, *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*, 2010, <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf>, [consulta: 30 de julio, 2022].

⁷ Villanueva, Ernesto, *Derecho de la Información*, México, Porrúa, 2006, pp. 10-11, <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_inf.pdf>, [consulta: 7 de agosto, 2022].

Si bien, esta reforma es el primer reconocimiento a nivel constitucional de este derecho, lo cierto es que, el motivo que la originó no tiene nada relacionado con la materia directamente, sino que se trató de una modificación de carácter político electoral⁸.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se indicó la necesidad de garantizar en forma equitativa a los partidos políticos el acceso a los medios que permitieran difundir sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formularan de los problemas sociales, por tal motivo, se consideró que este derecho a la información formaría parte de una prerrogativa de los partidos, con lo que contribuiría a una sociedad más enterada y analítica en estos temas⁹. No obstante, no se detallaba la forma en la que se garantizaría este derecho a la información para el lado de la sociedad, por tal motivo, en las discusiones de esta reforma se criticó de la siguiente forma:

Lo escueto de la expresión: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado", puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por "derecho a la información", ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.

No debe olvidarse sin embargo, que "la característica esencial de la Constitución debe ser máxima brevedad posible; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva¹⁰.

⁸ Cámara de Diputados, *Exposición de motivos de la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977*, 19 de octubre de 1977,

<<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif+dAQCuPIWtDMIW4CFHSXZGSirF34H44Dz22WRdkDG9A==>>, [consulta: 30 de julio, 2022].

⁹ *Idem*.

¹⁰ Cámara de Diputados, *Discusión de origen de la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977*, 19 de octubre de 1977,

<<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif+dAQCuPIWtDMIW4CFHSXZRziAPhS71PJJs9bP22Fe1A==>>, [consulta: 6 de agosto de 2022].

Finalmente, la redacción final de esta reforma se plasmó de la siguiente forma:

ARTICULO 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, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; **el derecho a la información será garantizado por el Estado**¹¹. [*Énfasis añadido*].

En este sentido, la reforma constitucional que reconoce por primera vez este derecho de acceso a la información no fue ideada tal y como se concibe hoy en día, sino que tuvo una finalidad política, que los partidos políticos pudieran brindar información mediante el acceso a los medios de comunicación, a fin de que las personas pudieran estar enteradas y decidir de mejor forma y, con ello, fortalecer la democracia.

Se advierte que la simple inclusión de que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, no generó en sí un cambio que permitiera a las personas exigir información pública, por el contrario, quedó como letra muerta al no establecerse en la Constitución o en la legislación secundaria la forma en la que debería garantizarse.

Esta situación no cambió por mucho tiempo y el derecho que tiene toda persona de acceder a la información considerada pública quedó truncado por décadas, incluso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró en la tesis 2a. I/92, derivada del Amparo en revisión 10556/83, que con la mencionada reforma constitucional no se pretendió establecer una garantía o derecho de las personas de solicitar en cualquier momento al Estado la información de su interés, sino que eso quedaba en los términos de la legislación secundaria:

¹¹ Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977,
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf>, [consulta: 30 de julio, 2022].

INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que **no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.** Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero **tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas**, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente. [...] ¹².

¹² Tesis: 2a. I/92, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Registro digital: 206435, Tomo X, Agosto de 1992, página 44.

Con este criterio, el máximo tribunal de México disipó las dudas respecto de esa reforma constitucional de 1977, pasaron treinta años para que el 20 de julio de 2007 se volviera a modificar el 6° constitucional, y se introdujeran los principios básicos de lo que sería hoy en día el derecho de acceso a la información pública, entre los que destaca:

- Se estableció la obligación para la Federación, estados y el entonces Distrito Federal de garantizar el acceso a la información pública.
- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal se consideraría pública.
- Principio de máxima publicidad en la interpretación de este derecho.
- Se establecieron límites al acceso a la información pública, bajo la figura de la reservada, la cual es temporal y por razones de interés público en los términos que fijaran las leyes.
- El acceso a la información pública podía ejercerlo cualquier persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización.
- La transparencia de la información relativa a los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- Obligación de preservar los documentos en archivos actualizados.
- Publicidad de la información que se refiere a los recursos públicos entregados a personas físicas o morales.

De esta forma, se advierte un gran avance en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública y la transparencia, estas bases comenzarían a perfeccionarse con las subsecuentes modificaciones constitucionales.

Así, cambió el paradigma de ser un derecho dependiente o con fines políticos a convertirse en un derecho que tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, así como uno de carácter instrumental, toda vez que sirve para el ejercicio de otros derechos, así como para el control institucional y de participación ciudadana.

Lo cual fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: **como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.** En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un **límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho.** Así, el acceso a la **información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones;** incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, **el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional,** pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, **este derecho resulta ser una consecuencia directa del**

principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...] ¹³.

Ante el incremento de la intervención jurisdiccional en la interpretación de las normas de la materia, Mora Velázquez considera que las transformaciones graduales de este derecho para el impulso de las políticas de transparencia han puesto a México en una situación en la que los jueces son los que reparan las limitaciones en la aplicación de la ley, al restablecer las responsabilidades del Estado en su obligación de garantizar el acceso a la información, cuanto éste es violado ¹⁴.

Las posteriores reformas constitucionales de 13 de noviembre de 2007, 11 de junio de 2013, 29 de enero de 2016, no repercutieron en el derecho de acceso a la información, toda vez que se refieren al derecho de réplica, derecho de las telecomunicaciones, así como a la reforma política de la Ciudad de México. No obstante, la reforma de 7 de febrero de 2014 es la que sienta las bases del actual derecho de acceso a la información pública, ampliando las bases ya establecidas, entre los puntos más importantes destacan:

- Es pública la información en posesión de cualquier sujeto obligado.
- Son sujetos obligados toda autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

¹³ Tesis: P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 169574, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 743.

¹⁴ Mora Velázquez, Salvador, "La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México", en *Argumentos*, México, vol. 29, núm. 82, septiembre-diciembre, 2016, p. 235, <<https://www.redalyc.org/pdf/595/59551331010.pdf>>, [consulta: 7 de agosto, 2022].

- El deber de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- La ley deberá determinar los supuestos bajo los cuales se podrá declarar la inexistencia de la información.
- La obligación de establecer procedimientos de acceso a la información expeditos ante organismos constitucionales autónomos especializados.
- La creación de un organismo constitucional autónomo especializado con competencia federal y nacional.

Esta reforma implicó adecuaciones al marco normativo secundario, a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)¹⁵, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, la cual homogeniza los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información pública en la legislación federal, así como a nivel local.

Mecanismos de acceso a la información

El derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6° constitucional se puede ver desde tres puntos de vista, el 1) buscar, 2) recibir y 3) difundir, cada uno de estos aspectos se sitúa en momentos o necesidades diferentes. Por un lado, el buscar implica que el Estado garantice al particular la posibilidad de poder solicitar la información pública que requiera a cualquier sujeto obligado sin imponer medidas u obstáculos arbitrarios y, a su vez, establezca los procedimientos y medios para tal efecto.

El recibir se puede ver plasmado como la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición del público, sin necesidad de requerimiento previo, la información considerada de interés público por su relevancia, lo cual se denomina obligaciones de transparencia. Finalmente,

¹⁵ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf>, [consulta: 6 de agosto de 2022].

el difundir consiste en que la información al ser pública puede, a su vez, ser distribuida por cualquier medio legal o sin limitaciones.

Estos aspectos del derecho de acceso a la información se pueden ver plasmados en la tesis 2a. LXXXV/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.

De conformidad con el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende las siguientes garantías: **1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).** Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas). Por otro lado, **el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).** Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer

plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).
[...]¹⁶.

No obstante, este precepto constitucional es ampliado en la legislación secundaria puesto que se indica que no sólo comprende buscar, recibir y difundir, sino que implica, además, solicitar e investigar la información pública. Uno de los puntos más importantes de ese derecho de acceso es la posibilidad de solicitar a los sujetos obligados información pública que requiera el particular, a través de mecanismos establecidos para tal efecto.

En este sentido, es importante destacar el procedimiento establecido para que cualquier persona pueda obtener la información de su interés, para ello sería importante responder a las siguientes preguntas: ¿quién puede solicitar?, ¿cuál es el costo de hacerlo?, ¿qué se puede requerir?, ¿a quién se le puede solicitar?, ¿por cuál medio se puede realizar la solicitud?, ¿siempre se debe entregar la información?

Previo a responder estas cuestiones, resulta importante lo que señala López-Ayllón, en el sentido de que la regulación de la información se trata de una tarea complicada, puesto que presenta problemas técnicos y políticos considerables, por lo que la modificación del marco regulatorio requiere construirse a partir de un consenso y tomando claridad de los principios que rigen la materia¹⁷.

¹⁶ Tesis: 2a. LXXXV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Registro digital: 2012525, Libro 34, Tomo I, Septiembre de 2016, página 839.

¹⁷ López-Ayllón, Sergio, "El Derecho a la Información como derecho fundamental", en Miguel Carbonell Sánchez, coord., *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 174, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>>, [consulta: 7 de agosto, 2022].

Por tal motivo la expedición de la LGTAIP resolvió el problema de la homologación a nivel nacional de las reglas que deben ser tomadas en consideración. Así, la Constitución Federal, así como la LGTAIP señalan que toda persona tiene derecho a solicitar información pública, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización. Además, no puede condicionarse este derecho por motivos de discapacidad o cuestiones de discriminación¹⁸.

Con esto, cualquier persona puede ejercer su derecho de acceso a la información, incluso, de forma anónima, sin que sea impedimento para que reciba respuesta por parte de los sujetos obligados. Lo anterior, de forma gratuita y únicamente podrá tener costo su reproducción y bajo las condiciones y límites de la legislación secundaria¹⁹.

Ahora bien, es importante señalar qué es lo que se considera como información pública, puesto que esta no sólo abarca a la que generan los sujetos obligados, sino que, además, toda aquella que es obtenida, adquirida, transformada o que se encuentra en su posesión, por lo cual, no podrán negar la información bajo la excusa de que ellos no son los que la produjeron²⁰.

Por otra parte, otro adelanto que trajo la reforma constitucional de 2014 antes señalada, fue el ampliar el catálogo de los sujetos obligados, toda vez que se superó la idea de que sólo las autoridades eran las responsables de cumplir con estas normas. Se pueden agrupar de la siguiente forma:

- Cualquier autoridad o ente público en los tres niveles de gobierno, de los tres poderes públicos e, incluso, de los organismos constitucionales autónomos.
- Fideicomisos y fondos públicos.
- Partidos políticos.
- Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

¹⁸ Arts. 15 y 16 de la LGTAIP.

¹⁹ Art. 17 de la LGTAIP.

²⁰ Arts. 4 y 12 de la LGTAIP.

De esta manera se abandona la idea de la información pública gubernamental, en virtud de que no sólo se encuentran obligados en términos de la legislación de la materia el gobierno, sino que también sindicatos, particulares, partidos políticos y los fideicomisos y fondos públicos, con lo que existe una mayor amplitud de la transparencia del quehacer público y del destino y gasto de los recursos públicos.

Respecto de los medios disponibles para ejercer el derecho de acceso a la información pública se prevé una extensa variedad de opciones disponibles para el solicitante, desde acudir directamente a las unidades administrativas destinadas para tal efecto, denominadas unidades de transparencia, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente, entre otras, sin embargo, la más importante por su facilidad es por medios electrónicos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia²¹.

Uno de los puntos que siempre se ha reconocido desde que surgió este derecho es que no puede ser ilimitado, debe encontrar su restricción en el interés público, la seguridad nacional, la salubridad general, la vida privada, entre otros.

Así, la LGTAIP señala que la información pese a ser considerada pública, puede ser clasificada como reservada temporalmente o confidencial, una atiende a causas de interés público y la otra a la información personal. Límites que se reconocen a nivel internacional y que son adecuados para el funcionamiento del Estado y de la vida privada.

Con esto queda desarrollado un bosquejo del mecanismo previsto para que se garantice el derecho de acceso a la información, a través de las solicitudes de acceso a la información, las cuales invariablemente deben responder los sujetos obligados, sin embargo, ante una negativa, un retraso injustificado o, en general, una respuesta que no satisfaga la pretensión de los particulares, éstos pueden acudir ante los organismos garantes u organismos constitucionales autónomos en la materia, mediante el recurso de revisión.

²¹ Art. 122 de la LGTAIP.

Este recurso de revisión es el mecanismo que tienen los solicitantes para acudir ante los organismos garantes, a fin de que revisen si la respuesta que les han brindado los sujetos obligados ha sido acorde con los procedimientos que marca la legislación aplicable, puesto que, en caso contrario, se puede resolver revocar o modificar su respuesta y, en consecuencia, se les ordene cumplir con el marco legal correspondiente.

INAI y su autonomía constitucional

La creación de los organismos constitucionales autónomos parte de la necesidad de contar con instituciones independientes que no se encuentre subordinadas a los tres poderes, toda vez que las funciones que les son encomendadas son esenciales para el funcionamiento del Estado y para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, por lo que, además, se requiere una especialización en el desempeño de sus actividades.

En este sentido el Pleno de la Suprema Corte también se ha pronunciado respecto de las notas distintivas de estos organismos en la jurisprudencia P./J. 20/2007, en la que se establece

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.** [...] ²².

De conformidad con el artículo 6° de la Constitución Federal, se prevé la existencia de un organismo constitucional 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, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

²² Tesis: P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 172456, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647.

Este organismo es el INAI que se encuentra conformado por siete comisionados, que duran en su encargo siete años. En la designación de los comisionados que encabezarán a este instituto interviene la Cámara de Senadores, quien previa consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, hace la designación, sin embargo, este nombramiento puede ser objetado por el Presidente de la República, con lo que se busca el equilibrio o intervención de dos Poderes públicos en el procedimiento de selección y, de esta forma, tener mayores contrapesos.

La competencia primigenia del INAI es de carácter federal, es decir, se encargará de las solicitudes de acceso a la información que se presenten, respecto de los sujetos obligados federales, es decir, cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de los asuntos que le corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además, cuenta con una competencia nacional, al tener facultades de atracción de los asuntos del orden local, de oficio o a petición fundada de los organismos garantes locales, que por su interés y trascendencia así lo ameriten, además de fungir como segunda instancia en los recursos de revisión locales.

Uno de los aspectos de mayor relevancia de la labor del INAI es que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, y sólo en el caso de que puedan poner en peligro la seguridad nacional, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal puede interponer un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fuera de este caso, los sujetos obligados se encuentran constreñidos a acatar las determinaciones del INAI en los términos que señale la resolución correspondiente, toda vez que no cuentan con algún medio de defensa o recurso para cuestionar su alcance.

Con esto se reitera la importancia de la autonomía constitucional del INAI, toda vez que al no estar subordinado jerárquicamente a ningún poder o autoridad, y dada las características de sus resoluciones, es que se puede garantizar plenamente la transparencia y el acceso a la información pública, puesto que si los sujetos obligados no cumplen con los requerimientos de información, este organismo garante les puede ordenar entregar lo solicitado a los particulares, sin posibilidad de negarse.

Si bien, se ha cuestionado en tiempos recientes sobre si es necesario contar con un organismo de esta naturaleza, el costo de su funcionamiento e, incluso su eficacia, lo cierto es que los sujetos obligados no pueden ser los encargados de atender las solicitudes y decidir si su respuesta fue la correcta. Esta afirmación tiene su sustento en las estadísticas de los recursos de revisión resueltos por el INAI y los organismos garantes locales.

De acuerdo con el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2021⁶, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, durante 2020 se resolvieron 65,522 recursos de revisión, de los cuales el 24.8% por el INAI y el 75.2% por los organismos garantes locales.

Así, el INAI resolvió durante el 2020, 14,371 recursos de revisión, de los cuales confirmó la respuesta del sujeto obligado en 3,109 ocasiones, es decir, resolvió que la respuesta brindada al particular fue apegada a derecho, mientras que revocó o modificó la respuesta otorgada en 5,466 veces, por no haber cumplido con los requisitos o procedimientos que marca la legislación.

En el caso de los organismos garantes locales, del total de recursos de revisión resueltos, únicamente confirmó la respuesta del sujeto obligado en el 24.4% de los casos, mientras que modificó o revocó la misma en un 44.9% de las veces.

²³ INEGI, *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2021*, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cntaipdpf/2021/doc/cntaipdpf_2021_resultados.pdf>, [consulta: 6 de agosto de 2022].

Con estas cifras se puede apreciar que en comparación con las resoluciones que han confirmado la respuesta del sujeto obligado, existe casi el doble de recursos en los que se ha respondido de forma errónea.

Por tanto, en México se necesita de la existencia de este tipo de organismos especializados autónomos, los cuales como ya se ha mencionado en líneas anteriores, a nivel internacional representa un estándar o requisito que todo Estado debe satisfacer, a fin de garantizar el pleno ejercicio de este derecho humano.

Conclusiones

Si bien, los organismos constitucionales autónomos han adquirido relevancia debido a las funciones estratégicas que realizan para el Estado, no se debe perder de vista el importante papel que juegan en el ejercicio y defensa de los derechos humanos que tutelan.

En el caso del INAI es el organismo garante nacional y federal de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, así como de la protección de los datos personales.

Las atribuciones que se le han encomendado le permiten revisar en primera instancia en el orden de gobierno federal, sin embargo, bajo la figura de la facultad de atracción o al fungir como segunda instancia en el recurso de revisión, tiene competencia a nivel local.

Precisamente por esta competencia, se necesita que cuente con una independencia y especialización en la materia, a fin de que no exista intervención de los otros Poderes públicos y, con ello, se garantice un ejercicio imparcial de sus atribuciones y el pleno goce de los derechos humanos que tutela, máxime que estas características ya son reconocidas como un estándar internacional.

En consecuencia, se debe mantener la autonomía de estos organismos garantes, a fin de que se garantice el derecho de acceso a la información a todas las personas y, de esta manera, exista una participación ciudadana más activa y una mejor rendición de cuentas.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliohemerografía

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “El Derecho a la Información como derecho fundamental”, en Miguel Carbonell Sánchez, coord., *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>>.

LORETI, Damián, *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*, Argentina, Paidós, 1995, <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/deporteyddhh/wp-content/uploads/sites/144/2020/07/loreti_damian._el_derecho_a_la_informacion._relacion_entre_medios_publico_y_periodistas.pdf>.

MORA VELÁZQUEZ, Salvador, “La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México”, en *Argumentos*, México, vol. 29, núm. 82, septiembre-diciembre, 2016, <<https://www.redalyc.org/pdf/595/59551331010.pdf>>.

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la Información*, México, Porrúa, 2006, <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_inf.pdf>.

Normatividad

Cámara de Diputados, Discusión de origen de la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, 19 de octubre de 1977, <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif+dAQCuPIWtDMIW4CFHSXZRziAPhS71PJJs9bP22FeIA==>>>.

Cámara de Diputados, Exposición de motivos de la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, 19 de octubre de 1977,
<<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrif+dAQCuPIWtDMIW4CFHSXZGSirF34H44Dz22WRdkDG9A==>>.

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977,
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf>.

INEGI, Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2021,
<https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cntaippdpf/2021/doc/cntaippdpf_2021_resultados.pdf>.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015,
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf>.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor para México el 23 junio 1981,
<<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20CIVILES%20Y%20POLITICO S.pdf>>.

Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor para México el 24 marzo de 1981,
<https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf>.

Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, 2010, <https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf>.

Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, 2010, <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Inf ormacion_Publica.pdf>.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, Principios de Lima, 16 de noviembre de 2000, <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&lID=2>>.

Criterios jurisdiccionales

Tesis: 2a. I/92, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Registro digital: 206435, Tomo X, Agosto de 1992, página 44.

Tesis: 2a. LXXXV/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro digital: 2012525, Libro 34, Tomo I, Septiembre de 2016, página 839.

Tesis: P./J. 54/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro digital: 169574, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 743.