

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**NECESIDAD DE OTORGAR AUTONOMÍA
CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIO
NAL**

P R E S E N T A

CECILIA DEL CARMEN AZUARA ARAI

**TUTOR DE TESIS:
DR. FERNANDO SERRANO MIGALLÓN**

México, D.F.

Septiembre de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

Para Carlos, porque lo que pueda expresar nunca reflejará lo significas para mi, basta decir que hoy estoy cierta de que eres mi amor en esta y otras vidas. Gracias por tu sensibilidad ante mis necesidades, por el orgullo que manifiestas frente a mis logros y por tu apoyo en mis tropiezos. En fin, gracias por la madurez y el equilibrio con que me das tu amor.

Para mi papa, porque cuanto más conozco de la vida, más admiro tu capacidad para ser padre, ten la certeza de que cada paso que doy está motivado por el amor que recibo de ti, por tu empeño para caminar hacia delante aún en la adversidad y por el orgullo que siento de ser tu hija.

Para mi mamá, por enseñarme que ser feliz es mi mayor responsabilidad en la vida, ese es el eje que me dirige día con día. Eres extraordinaria, tu fortaleza ha sido determinante para mí, me siento muy orgullosa de ti.

Para Gaby, Marce y Alfonso, por ser el regalo más entrañable que me ha dado la vida, los momentos junto a ustedes están siempre en mi corazón.

Para Juan Pablo y Santiago, porque su llegada me dio la oportunidad de conocer un cariño distinto y verlos crecer es sin duda, una de mis mayores ilusiones.

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Serrano, gracias por involucrarse en este proyecto, por el impulso que me dio para lograrlo y por su dedicación. Mi cariño y reconocimiento siempre para Usted.

Sergio, para mi como para muchos, tu aportación en la materia ha sido extraordinaria, gracias por compartir tus conocimientos y particularmente por darme la oportunidad de debatir contigo sobre estas cuestiones.

Alonso, mi reconocimiento y respeto por la labor que realizas día con día a favor de la transparencia. Gracias por compartir esto conmigo. Es un orgullo trabajar contigo.

A Francisco, Lina, Dafny, Mónica, María Laura, Carmen y Edgardo, gracias por enriquecer con sus argumentos y su inteligencia, mi conocimiento en la materia, pero sobre todo, gracias por su amistad.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México mi agradecimiento porque nuevamente me da la oportunidad de crecer profesionalmente. Me llena de orgullo ser egresada de esta Máxima Casa de Estudios.

Necesidad de otorgar autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Introducción	.....1
Capítulo I.	
Órganos Constitucionales Autónomos en México.	.....6
1. Concepto y Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos.	.....6
2. Origen, justificación y características de los órganos constitucionales autónomos.	.....9
3. Órganos constitucionales autónomos en México.	.....12
3.1. La autonomía universitaria y de instituciones de educación superior.	.....13
3.2. El Instituto Federal Electoral.	.....14
3.3. Los Tribunales Agrarios.	.....18
3.4. El Banco de México.	.....19
3.5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	.....20
3.6. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.	.....23
4. La descentralización administrativa y los órganos constitucionales autónomos.	.....26
4.1. Características de los organismos descentralizados.	.....27
4.2. Diferencias entre los organismos descentralizados y los órganos constitucionales autónomos.	.....32
5. La naturaleza de los actos de los órganos constitucionales autónomos.	.....33

Capítulo II.

El derecho de acceso a la información gubernamental en México.	34
1. El derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.	34
2. Antecedentes.	38
3. Objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	41
4. Finalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	44
5. Sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	45
6. Disposiciones relevantes previstas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	46
6.1. Obligaciones de transparencia.	46
6.2. Principio de publicidad.	47
6.3. Información reservada.	50
6.4. Información confidencial.	53
6.5. Elaboración de versiones públicas.	58
6.6. Costo del acceso a la información.	59
6.7. Diseño institucional en el Poder Ejecutivo Federal.	59
6.8. Procedimiento de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal.	64
6.9. Afirmativa Ficta.	66
6.10. Acceso a la Información en los otros sujetos obligados.	67

6.11. Responsabilidades y sanciones.	68
--------------------------------------	----

Capítulo III.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como órgano garante del derecho de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal.	70
1. Naturaleza jurídica.	70
2. Integración.	71
3. Ámbito de competencia y atribuciones.	73
4. Alcances de la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.	79
4.1. En cuanto a su dependencia jerárquica con el Poder Ejecutivo Federal.	80
4.1.1. Nombramiento y remoción de los Comisionados.	81
4.1.2. Autonomía para resolver.	81
4.1.3. Organismo descentralizado no sectorizado.	82
4.1.4. Definitividad de sus resoluciones.	83
4.2. En cuanto a la desigualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la información.	87
4.3. En cuanto a sus atribuciones para sancionar.	94
4.4. Consideraciones preliminares respecto a la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.	98

Capítulo IV.

Propuesta para dotar de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.	.....103
Conclusiones.	.....136
Bibliografía	.....139

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

INTRODUCCIÓN

En 1977 se adiciona el artículo 6 Constitucional para establecer que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Esta adición fue presentada por el Poder Ejecutivo Federal el 5 de octubre de 1977, en un paquete de modificaciones constitucionales con el objeto de promover una reforma política, la cual fundamentalmente tuvo como propósito establecer la representación proporcional, para asegurar a las mayorías votantes su presencia y acción políticas, el reconocimiento del interés público de los partidos políticos y otra serie de disposiciones relacionadas con lo anterior.

La adición al citado artículo 6, en principio es interpretada como una garantía electoral incluida dentro de la reforma política que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran sus ideologías, programas, plataformas y planes a través de los diversos medios de comunicación. No obstante esta primera interpretación del Poder Judicial de la Federación, posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación amplía este concepto a garantía individual y a la obligación del Estado de informar verazmente.

Es así que el derecho a la información comprende tres facultades interrelacionadas, las de buscar, recibir o difundir información, es decir, incluye a las libertades de expresión e imprenta, pero implica también el derecho de recibir información por parte del Estado.

Es hasta el 11 de junio de 2002 que se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Gubernamental –en adelante, LFTAIPG-, la cual tiene por objeto proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información en poder del Estado, mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, entre otras.

Los sujetos obligados de la LFTAIPG son los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y cualquier otro órgano federal. De conformidad con la LFTAIPG, se establecen disposiciones generales para los sujetos obligados, no obstante, dicho ordenamiento únicamente prevé el diseño institucional y el procedimiento de acceso a la información para el Poder Ejecutivo, señalando que los otros sujetos obligados, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán publicar los acuerdos o reglamentos en los que establezcan los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la propia Ley.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) se crea por la LFTAIPG, y en términos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002, es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

El IFAI en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, es el órgano garante del derecho de acceso a la información previsto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Para el cumplimiento de su mandato, el IFAI se constituye como un órgano *cuasi jurisdiccional*, toda vez que entre sus atribuciones se encuentra la de dirimir controversias entre las dependencias o entidades y los particulares que ejercen su derecho de acceso a la información.

En este sentido, es propósito de este trabajo analizar los alcances de la naturaleza jurídica del IFAI como organismo descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, es decir, las implicaciones en el ejercicio del derecho de acceso a la información de que su ámbito de competencia se circunscriba a la Administración Pública Federal.

Es así que se analizará la viabilidad de dotar de autonomía constitucional al IFAI, a partir de su relevancia como órgano garante del derecho de acceso a la información gubernamental, en relación a la consolidación de la política de transparencia implementada por el Estado.

Derivado del diseño previsto por la LFTAIPG, destaca en principio que los procedimientos de acceso y los medios para impugnar las resoluciones de los entes públicos federales no son uniformes, y están regidos por disposiciones distintas, por lo que el particular no ejerce su derecho en los mismos términos, aún cuando en todos los casos se trata de información propia del Estado.

Cabe señalar otro aspecto relevante en cuanto a las consecuencias que derivan de la naturaleza jurídica del IFAI, consiste en que al constituirse éste como un organismo descentralizado, tiene dependencia jerárquica con el Ejecutivo Federal, lo que puede restarle objetividad e imparcialidad al resolver controversias entre un particular y cualquier órgano del Poder Ejecutivo, aunado a que si bien la LFTAIPG establece ciertos candados para dotarlo de independencia en la emisión

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

de sus resoluciones, puede estar sujeto a los vaivenes políticos al término e inicio de cada administración.

Asimismo, cabe hacer notar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental –en adelante, Reglamento-, si alguna dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso de revisión o bien lo hace de manera parcial, el Instituto podrá comunicarlo al órgano interno de control, recurrir al superior jerárquico del servidor público de que se trate o bien, hacerlo del conocimiento público.

En ese tenor, es pertinente analizar si como órgano garante del derecho de acceso a la información pública, el esquema actual de responsabilidades y sanciones propicia la eficacia de un órgano de esta naturaleza, o bien, si el IFAI se encuentra limitado ante la incapacidad de sancionar a servidores públicos por el incumplimiento de sus resoluciones.

Finalmente, se abordará lo relativo al alcance de sus resoluciones, es decir, si al dotarse de autonomía constitucional al IFAI, éstas pueden ser obligatorias y en consecuencia se sujetarían al control constitucional, o bien, si las mismas deben tener el carácter de recomendaciones y por ende, no ser impugnables ante el Poder Judicial de la Federación.

En este orden de ideas, el presente trabajo tiene como propósito analizar la pertinencia del esquema actual de la institución que por mandato de LFTAIPG, garantiza el derecho de acceso a la información, dada la naturaleza jurídica de que se le ha dotado, toda vez que se estima que la función que desempeña justifica conferirle autonomía constitucional, a efecto de darle la imparcialidad y

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

objetividad que requiere, así como ampliar su ámbito de competencia, con el propósito de que el derecho de acceso a la información en términos del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea uniforme en cualquiera de los ámbitos del Estado. Asimismo, se analizará por una parte la pertinencia de otorgarle al IFAI facultades para determinar y sancionar el incumplimiento de sus resoluciones y por la otra, los alcances que dada la naturaleza jurídica que se propone otorgarle, tendrían sus resoluciones.

A manera de ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral han sido dotados de autonomía constitucional con el propósito de otorgarles las atribuciones necesarias para la salvaguarda de los derechos de los gobernados en cada una de las materia que tienen a su cargo, no obstante que inicialmente su creación fue en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

En conclusión, se estima que dotando de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se otorgará seguridad jurídica al gobernado en dos aspectos relevantes del derecho de acceso a la información:

- a) Mayor imparcialidad y objetividad en las resoluciones que emita el Instituto al no estar subordinado al Poder Ejecutivo Federal.
- b) Uniformidad en los procedimientos y medios de impugnación con que cuenta el ciudadano para tener acceso a la información en poder del Estado.

**CAPITULO I.
ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO**

1. Concepto y Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos.

La dinámica y el desarrollo de la sociedad, necesariamente inciden en las instituciones que se crean para gobernar. Así, dichas instituciones deben también evolucionar, a efecto de adecuarse a las necesidades de la sociedad.

En ese sentido, ha sido necesario transformar la tradicional distribución de poderes, y ante nuevos requerimientos de la sociedad surgen órganos del Estado que no se encuentran sujetos a ninguno de los poderes clásicos del poder público, cuya característica común es dar solución a los problemas sociales de la actualidad.

Miguel Ángel Garita Alonso señala que hoy día, la división de poderes, reclama una concepción que no puede quedar circunscrita a las nociones clásicas ni tradicionales. La modernidad y los cambios internacionales desbordan límites y alcances. Se requiere de una amplia y plural comprensión que abarque las nuevas fuerzas políticas y sociales, así como la penetración económica externa, para dar cabal respuesta a la presente realidad.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

El propio autor afirma que los fines del Estado son básicamente variables y diferentes entre uno y otro, y aun dentro del mismo Estado, entre una y otra época; en todo caso, tales fines los determina en una democracia la parte dominante de la población, aún cuando haya alguna influencia de los demás; empero se pueden señalar como finalidades comunes de todo Estado, además de la de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades e intereses públicos; las de alcanzar el desarrollo y el bienestar de la comunidad, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes, la de satisfacer las necesidades individuales de interés general y la de atender las demandas colectivas.¹

La intervención del Estado en la vida individual y social del hombre se centra en pocos órganos, lo que propicia que se generen abusos y se limite la libertad individual y social, menoscabando la democracia y el beneficio social en perjuicio de los gobernados. Lo anterior, ha generado que se creen nuevos órganos a partir de la Constitución, en cuyo texto se les dota de autonomía respecto de los tres poderes tradicionales, con lo que se ha pretendido una menor concentración del poder, y a su vez mayor especialización, agilización, control, objetividad y transparencia en las funciones que les son encomendadas, tales entes públicos han sido denominados como órganos constitucionales autónomos.

El constitucionalismo moderno ha tenido como eje la defensa de la libertad y como consecuencia la limitación del poder, y la incorporación de su compromiso político y social con la sociedad.²

¹ Garita Alonso, Miguel Ángel, *Nuevo concepto de la división de poderes*, en Estudios Jurídicos, Serie Núm. 12, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p.p. 6 y 7.

² *Ibidem.*, p. 16.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

En relación con la creación de entes públicos con autonomía técnica, presupuestal y orgánica en algunas partes del mundo, tardíamente México ha ido incorporando el establecimiento de órganos en su texto constitucional, en virtud de la evolución de las necesidades y las exigencias de la sociedad en nuestro país.

Principalmente durante la última década del siglo XX, se introdujeron en el ordenamiento jurídico mexicano diversos entes jurídicos de Derecho público de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales. Es decir, surgieron los órganos constitucionales autónomos, como lo son, por mencionar un par de ellos, el Instituto Federal Electoral y el banco central.³

Los órganos constitucionales autónomos han sido definidos por Jaime Cárdenas Gracia como: "...aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado⁴."

Los órganos autónomos se encuentran previstos en el ordenamiento constitucional y a éstos se les encomiendan funciones de las cuales depende la gobernabilidad del Estado.

Es importante destacar que el papel social que desempeñan estos órganos consiste en evitar la excesiva concentración del poder público, evitando con ello su arbitrariedad y parcialidad. Son entes públicos con funciones específicas que contribuyen al logro de los fines del Estado.

³ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, en Breviarios Jurídicos, Tomo 34, México, Editorial Porrúa, 2005, p. XIV.

⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996. p. 11

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Cabe señalar que estos órganos no invaden la esfera de competencias conferidas a otros ya creados. Asimismo, es posible afirmar que la autonomía constitucional se justifica a partir de las atribuciones particulares que tienen conferidas aquellos que la poseen, pues su ejercicio amerita el deslinde de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que contribuye a la credibilidad institucional, es decir, dadas las funciones que realizan, su subordinación a cualquiera de éstos pone en duda la objetividad con que pueden desempeñarse.

2. Origen, justificación y características de los órganos constitucionales autónomos.

Los órganos constitucionales autónomos tienen su origen y desarrollo en Europa, durante el siglo XIX⁵, sin embargo su autonomía y establecimiento en los textos fundamentales de los países europeos, se logra después de la primera guerra mundial, en los que primeramente se asentarían los tribunales constitucionales, como fue la Corte Constitucional de Austria, en octubre de 1920, a partir de ese momento es que se inició un proceso de expansión en otros países del Continente.

En este orden de ideas, su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales del hombre⁶,

⁵ *Idem* p. 243.

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos*, México, UNAM, 1980, p. 45.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

ante la incapacidad de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público.

Es así que se dieron motivos suficientes para establecer órganos en los textos constitucionales, a los que se les dotó de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para lograr cabalmente los fines para los cuales fueron creados. La expansión de estos órganos se dio en países con regímenes totalitarios, en los que la violación de derechos humanos era una constante.

Es claro en la actualidad, que además de los poderes tradicionales, se justifica la existencia de órganos independientes de los órganos que ejercen el poder, toda vez que al atribuírseles funciones de control respecto de los primeros, requieren de la imparcialidad, objetividad y transparencia que les otorga la autonomía que les confiere la Constitución.

Ileana Moreno Ramírez señala como características que definen a los órganos autónomos previstos en una constitución, las siguientes: 1) la configuración inmediata por la constitución, 2) estimar que los órganos autónomos son un componente fundamental en la estructura constitucional, 3) suponer que tienen participación en la dirección política del Estado, y 4) que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales.⁷

De lo anterior, es posible determinar que la fuente normativa de creación del órgano constitucional es la norma suprema, es decir, es éste el instrumento jurídico que prevé la existencia de dicho órgano.

⁷ Moreno Ramírez, Ileana, *op. cit.*, p. p. 6 y 7

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Esta característica es relevante en virtud que al preverse la existencia de estos órganos en las constituciones, se propicia su permanencia en el orden jurídico de que se trate, es decir, no será el Poder Legislativo el que determine su disolución, o inclusive su modificación, sino que para ello necesariamente se requiere del poder constituyente.

Es así, que el motivo esencial para la creación de órganos de esta naturaleza, debe radicar en la importancia de los mismos para el Estado, y por ello se constituyen como un componente fundamental del mismo, es decir, los órganos constitucionales autónomos participan en la formación de la voluntad del Estado, a través de actos materialmente ejecutivos, legislativos o judiciales.

Al respecto, Carbonell afirma que los órganos autónomos inciden en esta voluntad estatal “ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.”⁸

La paridad de rango que señala Ileana Moreno Ramírez, se refiere a una de las características más destacadas de estos órganos, y es que al constituirse como constitucionales autónomos no se encuentran en la estructura orgánica de los poderes tradicionales y en consecuencia, no existe subordinación alguna en relación a éstos.

Lo anterior, no implica que los órganos constitucionales autónomos no estén sujetos a un esquema de rendición de cuentas y que sean fiscalizados, es decir, están sujetos a controles, en tanto son órganos del Estado

⁸ Carbonell, Miguel, *Órganos constitucionales autónomos*, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Editorial Porrúa, Tomo V, 2002, p. 379.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

3. Órganos Constitucionales Autónomos en México.

Hans Kelsen señala que la persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano, tales funciones, sean de creación o de aplicación de normas, tienden en última instancia, a la ejecución de una sanción jurídica, la calidad del órgano está constituida por la función que desempeña. El Estado pues, sólo obra a través de sus órganos.⁹

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 49.- El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En el texto vigente de la Constitución, además de la distribución tradicional del Poder de la Federación, existen órganos constitucionales autónomos que paulatinamente han sido integrados al mismo, su incorporación ha permitido vislumbrar la resolución de conflictos político sociales que se han presentado en el País.

⁹ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuarta Edición, México 1988, p.p. 229 a 232.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Ha sido característica común de estos órganos en nuestro Estado, la evolución hacia la autonomía constitucional, originándose como órganos dependientes del Poder Ejecutivo, pasando por una descentralización administrativa hasta dotárseles de independencia absoluta respecto de cualquiera de los tres poderes tradicionales. Se percibe con ello cierta cautela, es decir, ha sido después de la experiencia y el reclamo social que se les ha otorgado la autonomía constitucional.

Partiendo del concepto de órgano constitucional autónomo, es decir, entendiendo por éstos a los órganos establecidos con ese carácter en la Constitución, los cuales en virtud de dicha autonomía no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, cabe señalar que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son órganos dotados de autonomía las universidades e instituciones de educación superior, el Instituto Federal Electoral, los tribunales agrarios, el Banco de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

3.1 La autonomía universitaria y de instituciones de educación superior.

Los primeros órganos autónomos que se incluyeron en la Constitución fueron las universidades e instituciones de educación superior que a pesar de ser organismos descentralizados autónomos, no sólo en el sentido técnico sino también orgánico, su integración al texto constitucional dio respuesta a una demanda social de garantizar la libertad y la universalidad del pensamiento, a través de la posibilidad de gobernarse a sí mismos, con el fin de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3º Constitucional.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

El establecimiento de tal autonomía se señaló en principio en la legislación secundaria, como fue el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana¹⁰. No fue sino hasta 1980, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio, que se adicionó una fracción al artículo 3º Constitucional, recorriéndose el contenido de la fracción VIII a una fracción IX, colocándose originalmente en la fracción VIII la autonomía universitaria.

Posteriormente por Decreto que reformó el artículo 3º y 31, fracción I de la Constitución, publicado el 5 de marzo de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, el contenido que otorga autonomía constitucional a las universidades y a las instituciones de educación superior se establece en la fracción VII que dispone:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio...”

3.2 El Instituto Federal Electoral

En México el reconocimiento a la autonomía de ciertos órganos del Estado, se ha incrementado para la distribución de ciertas funciones estatales, así es como después de largas negociaciones y reformas constitucionales, se logró garantizar

¹⁰ La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945 y la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana fue publicada en el mismo órgano oficial de difusión el 17 de diciembre de 1973.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

la limpieza en el proceso electoral y el respeto al voto en las elecciones federales para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y la elección del Presidente de la República, fortaleciendo al organismo público autónomo encargado de la organización de las elecciones federales al cual se le denominó Instituto Federal Electoral.

Originalmente la organización de las elecciones federales estaba encomendada a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, prevista en la Ley Electoral Federal de 1946. En la Ley de 1951, se crea la Comisión Federal Electoral, la que existió hasta 1990, al entrar en vigor el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La necesidad de asentar un organismo autónomo, en el texto constitucional, encargado de la organización de las elecciones federales, surgió porque con anterioridad a su creación, la organización de las mismas estaba asignada al Gobierno Federal¹¹.

En ese sentido, el Poder Ejecutivo como autoridad administrativa, tenía a su cargo la dirección, ejecución y vigilancia de las elecciones federales, lo cual no garantizaba la imparcialidad y transparencia de las mismas, ya que el titular del Poder Ejecutivo pertenecía a uno de los partidos políticos que contendía en las referidas elecciones.

Cabe hacer notar que las funciones en materia electoral, eran ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Federal Electoral, cuya

¹¹ El artículo 60 constitucional fue reformado el 15 de diciembre de 1986; en su párrafo cuarto establecía lo siguiente: “Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.”

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

naturaleza jurídica era definida por el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de febrero de 1987, como un organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

El origen del Instituto Federal Electoral en el texto constitucional, se encuentra en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, en la que se estableció por primera vez, un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la organización de las elecciones federales, considerado como “autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”, en la que se asentó que los principios rectores de la función estatal encomendada al mismo, serían los de certeza, legalidad, objetividad y profesionalismo, no obstante que la autonomía no fue dirigida al organismo sino a sus decisiones.

El fortalecimiento del Instituto derivó de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, en la que se establece que la calificación de las elecciones de los diputados y senadores queda atribuida a los órganos del Instituto Federal Electoral y no a los Colegios Electorales de cada una de las Cámaras, como venía operando.

De esta forma, el Instituto Federal Electoral no sólo quedaba encargado de la organización de las elecciones para diputados y senadores para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, sino también tenía conferidas las facultades para calificarlas, garantizando con ello su imparcialidad.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

No obstante lo anterior, el reconocimiento de su autonomía orgánica en el texto constitucional, no se dio sino con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994, en particular al artículo 41 constitucional que estableció en sus párrafos octavo y noveno lo siguiente:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán sus principios rectores. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.”

Finalmente, mediante reforma constitucional en materia política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, el artículo 41 en su fracción III establece:

“III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia...”

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

De las diversas reformas legales y constitucionales efectuadas en materia electoral, se observa que el Instituto Federal Electoral desde su creación fue concebido como un organismo autónomo y se consideró independiente en sus decisiones, pero por un lado la integración de su máximo órgano de dirección no lo permitía, pues era presidido por el Secretario de Gobernación, y por el otro, la toma de decisiones no había sido despolitizada, por lo que era necesario dotarlo de autonomía constitucional, a efecto de garantizar la función estatal que tiene encomendada bajo principios de certeza, imparcialidad, objetividad y transparencia.

Es así que hasta la citada reforma del 22 de agosto de 1996, el Instituto Federal Electoral ha logrado su plena autonomía partidista, garantizando así los principios rectores de la función estatal, en beneficio de la democracia y el bienestar social.

Cabe señalar que la reforma constitucional en cita, señala en su fracción III, párrafo segundo, en cuanto la toma de decisiones lo siguiente:

“...El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo...”

3.3 Los Tribunales Agrarios.

El 6 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 27 constitucional en materia agraria, en virtud de la cual la fracción XIX establece órganos autónomos y de plena jurisdicción para la impartición de justicia agraria, siendo éstos los tribunales agrarios, dicha fracción dispone:

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

“XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cual quiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos, y en general para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados...”

El establecimiento de los tribunales agrarios como órganos autónomos, contribuyó a la expansión para el reconocimiento de los mismos en el texto constitucional, tendencia que se incrementa para solucionar los conflictos que se suscitan en la sociedad mexicana.

3.4 El Banco de México.

El Banco de México tiene su origen constitucional como una sociedad anónima¹², la que dejó de serlo con la reforma constitucional en materia económica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en la que se dispuso que sería un organismo descentralizado¹³.

¹² El texto original del artículo 28 constitucional, en su primer párrafo, estableció lo siguiente: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección de la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal.”

¹³ La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 en materia económica estableció en el párrafo cuarto del artículo 28 lo siguiente: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos,

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

No obstante, creció la necesidad de dar independencia a sus funciones para evitar la intervención del Presidente de la República en las decisiones de política cambiaria y monetaria, por lo que mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, se estableció la autonomía constitucional del Banco de México, a efecto de evitar que el depositario del Poder Ejecutivo influenciara en las funciones que le han sido encomendadas de manera exclusiva por la Constitución, y la de no poder obligarlo a otorgar financiamiento alguno o tomar ciertas determinaciones.

La autonomía otorgada al Banco de México mediante la reforma de mérito, se consignó en el párrafo sexto del artículo 28 constitucional en los términos siguientes:

“Artículo 28.- ...

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.”

3.5 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; de emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal.”

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos, se puede afirmar que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de los Pobres en 1847 que promovió Ponciano Arriaga en el Estado de San Luis Potosí. Sin embargo, es hasta la mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados, frente al poder público.

En ese sentido, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público.

Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, Pedro G. Zorrilla. Posteriormente en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por otra parte, el 29 de mayo de 1985, la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el Estado de Guerrero, respectivamente. El 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para servidores públicos, más tarde se creó la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro, mientras que en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

Ahora bien, en cuanto a los antecedentes directos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cabe señalar que el 13 de febrero de 1989, en la Secretaría de Gobernación se creó la Dirección General de Derechos Humanos. El 6 de junio de 1990 se creó por Decreto Presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un órgano desconcentrado de la citada Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a rango constitucional, bajo la naturaleza jurídica de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Finalmente, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho órgano se constituyó como una institución de plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose su denominación para ser “Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. Dotar de autonomía constitucional a esta institución constituyó un gran avance en la función del *ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos frente al poder público.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Cabe señalar que entre las principales atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentran las de recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; conocer e investigar dichas violaciones por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen esos derechos, así como cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad; formular recomendaciones pública autónomas no vinculantes y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, y conocer y procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.

3.6 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se constituyó como un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, mediante las reformas y adiciones a la Ley de Información Estadística y Geográfica publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983. A dicho órgano desconcentrado se le confirieron atribuciones para diseñar y coordinar los sistemas y servicios nacionales de estadística e información geográfica, así como para hacer cumplir las normas de la referida Ley.

La razón que sustentó la creación del INEGI fue la necesidad de contar con un sistema que suministrara información suficiente, confiable y oportuna, para conocer los hechos y fenómenos socioeconómicos, y así lograr que la planeación responda a los retos que plantea el desarrollo nacional.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Posteriormente, el INEGI quedó adscrito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conservando su naturaleza de órgano desconcentrado.

Con fecha 7 de abril de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo propósito fue dotar de autonomía constitucional al Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática (INEGI), y otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

La referida reforma constitucional, deriva de tres Iniciativas presentadas: el 25 de septiembre de 2001, por el Senador Antonio Soto Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; el 13 de febrero de 2002 por la Diputada Miroslava García Suárez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, así como el 23 de octubre de 2002 por el Diputado Manuel Espino Barrientos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Las exposiciones de motivos en las tres iniciativas coinciden en la necesidad de dotar de autonomía constitucional al INEGI, justificando tal autonomía en la incidencia que tiene la actividad que éste realiza en la planeación nacional, en la toma de decisiones, en la ejecución de los actos de gobierno y las políticas públicas en beneficio de la sociedad, así como su utilidad para el análisis, seguimiento y evaluación que realizan los diversos sectores de la población respecto de la gestión gubernamental.

En resumen, las tres Iniciativas propusieron desvincular al INEGI del Poder Ejecutivo Federal, con el propósito de evitar indebidas manipulaciones en los

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

datos y estadísticas que dicho órgano genera y asegurar con ello información estadística veraz, transparente, puntual y completa, a efecto de contar con una herramienta privilegiada en el fomento y consolidación de una ciudadanía educada y crítica, y en el fortalecimiento del Estado de Derecho, propiciando la imparcialidad de dicho órgano en la aportación de los datos y estudios que conforme a su marco competencial tiene atribuidos.

En ese orden de ideas, Los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente establecen:

“Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-C. ...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. a XXX. ...”

4 La descentralización administrativa y los órganos constitucionales autónomos.

La descentralización político administrativa y la creación de órganos constitucionales autónomos, responde a la necesidad de evitar la concentración de funciones estatales en pocos órganos del Estado, a efecto de obtener mayor

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

especialización, agilización, control, imparcialidad, objetividad y transparencia de éstos, así como permitir una mayor participación democrática en la toma de decisiones.

La descentralización administrativa, como su nombre lo indica, implica la ausencia de centralización, es decir, su lejanía respecto del Poder Ejecutivo Federal al que corresponde la administración pública, más no su desvinculación absoluta respecto de dicho Poder.

Entre las entidades paraestatales que integran la Administración Pública Federal, las que más se asemejan a los órganos constitucionales autónomos, son los organismos descentralizados, no en vano, como se ha señalado, prácticamente todos los órganos constitucionales autónomos previstos con esa naturaleza por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previamente a ser dotados de dicha autonomía, tuvieron la naturaleza jurídica de organismos descentralizados, como un paso previo a su independencia de los tres poderes clásicos del Estado.

Ello no implica, por supuesto, que la tendencia sea que todo organismo descentralizado en un momento dado deba ser dotado de la autonomía constitucional respecto de los Poderes de la Unión, toda vez que dicha autonomía se otorga en razón de las funciones que han sido conferidas a una institución, las cuales para ejercerse cabalmente requieren esa independencia de los otros poderes, así como en virtud de su contribución a una política pública.

A continuación se analizarán las características de los organismos descentralizados, naturaleza jurídica que actualmente tiene el IFAI, con el

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

propósito de determinar sus alcances y las diferencias que guardan estos organismos en relación a los órganos constitucionales autónomos.

4.1. Características de los organismos descentralizados.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de estado y departamentos administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé en sus artículo 1º y 3º que establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, esta última compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.¹⁴

A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupa por

¹⁴ Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

sectores definidos, considerando el objeto de cada una de las entidades en relación con la esfera de competencia que las leyes atribuyen a las dependencias, es decir, la intervención del Ejecutivo Federal en la operación de las entidades paraestatales se realiza a través de las secretarías de estado que fungen como coordinadoras de sector, a las que corresponde coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.¹⁵

Es pertinente señalar que en los casos en que la materia encomendada a una entidad paraestatal no guarde relación clara con alguna de las secretarías de estado, la coordinación entre dicha entidad y el Ejecutivo Federal se da a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la entidad es denominada como “no sectorizada”, es decir, no se agrupa bajo un sector en particular, pero ello no implica que no se sujete a igual coordinación que el resto de las entidades paraestatales.

Adicionalmente, el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de la Función Pública), sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.

¹⁵ Artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Ahora bien, de lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ordenamiento que regula la organización, funcionamiento y control de dichas entidades, se advierte que los organismos descentralizados deben tener por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias -entendidas para esos efectos como estratégicas, aquellas determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución y como prioritarias, las establecidas en los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución-, la prestación de un servicio público o social, o bien la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.¹⁶

Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.¹⁷

La administración de los organismos descentralizados está a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General. El primero estará integrado no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes y será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe. El cargo de miembro del Órgano de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes. El Director General será designado

¹⁶ Artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

¹⁷ Artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno.¹⁸

Los objetivos de los organismos descentralizados deben ajustarse a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector y para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que deriven del mismo.¹⁹

En cuanto a su presupuesto y programas financieros, los organismos descentralizados deben sujetarse para su formulación, a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los lineamientos específicos que defina la Coordinadora Sectorial²⁰

En materia de control y vigilancia, los organismos descentralizados contarán con un órgano encargado de la vigilancia respecto del desempeño general y por funciones, integrado por un comisario público propietario y uno suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, estos organismos contarán con un órgano interno de control, cuyo titular es designado por el Secretario de la Función Pública.²¹

De lo anterior, es posible señalar que si bien es cierto los organismos descentralizados tienen características que les proporcionan cierta autonomía respecto del Poder Ejecutivo Federal, en tanto cuentan con personalidad jurídica y

¹⁸ Artículos 17 y 18 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

¹⁹ Artículos 46 y 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

²⁰ Artículos 51 y 53 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

²¹ Artículos 60 y 61 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

patrimonio propios y cuentan con una relativa autonomía operativa, también lo es que se ubican en la Administración Pública Federal, lo que implica que estén sujetos a una serie de controles en materia de planeación, presupuestación y funcionamiento, lo que resulta necesario para efectos de una coordinación administrativa efectiva y para el debido cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados.

En efecto, los organismos descentralizados no pueden desvincularse de manera absoluta del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que su creación coadyuva al cumplimiento de los objetivos de éste en términos de la planeación nacional, no obstante no están subordinados jerárquicamente al Presidente de la República, como sucede con las secretarías de estado, de ahí que estén dotados de características que les otorgan cierta autonomía.

4.2. Diferencias entre los organismos descentralizados y los órganos constitucionales autónomos.

Tanto los organismos descentralizados como los órganos constitucionales autónomos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y operativa, no obstante en los organismos descentralizados se da la intervención indirecta del Ejecutivo Federal a través de las secretarías de Estado coordinadoras del sector al que correspondan dichos organismos, mientras que en el caso de los órganos constitucionales autónomos no se presenta ninguna intervención por parte de ese u otro de los Poderes de la Unión.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Otra diferencia sustantiva, consiste en el control que ejerce el Poder Ejecutivo Federal respecto de los organismos descentralizados, en virtud de que es a través de los órganos de vigilancia que se verifica el desempeño y funcionamiento del organismo, y por conducto de los órganos internos de control que se fiscaliza el cumplimiento de disposiciones legales y la disciplina de los servidores públicos, así como la forma en que ejercen sus recursos, siendo también facultad de dichos órganos internos de control determinar sanciones administrativas tratándose de servidores públicos de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En el caso de los órganos constitucionales autónomos, el Poder Ejecutivo Federal no tiene intervención alguna en cuanto a la fiscalización respecto de su desempeño o del ejercicio de sus recursos.

En consecuencia, aún cuando los organismos descentralizados dentro del esquema de la Administración Pública Federal son aquellos que alcanzan mayor independencia respecto del Poder Ejecutivo Federal, al contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y operativa, la realidad es que existe también una subordinación con el Poder Ejecutivo, cuestión que marca la diferencia respecto de los órganos constitucionales autónomos, cuya característica fundamental es la ausencia de dependencia con cualquiera de los tres Poderes de la Unión.

La relación que deben guardar los órganos constitucionales autónomos con los depositarios clásicos del poder público, son las de colaboración en el control de la constitucionalidad y legalidad en el fortalecimiento de la democracia.

5 La naturaleza de los actos de los órganos constitucionales autónomos.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Las funciones que han sido asignadas y previstas a los órganos constitucionales autónomos pueden ser materialmente legislativas, administrativas o jurisdiccionales, lo cual dependerá de la necesidad social que haya dado su origen.

Es de hacer notar que en el caso de los órganos que han sido dotados de autonomía constitucional el factor coincidente suele ser la función que desempeñan entre los gobernados y el poder público, ya sea en cuestiones electorales, de derechos humanos o de justicia, atribuciones que necesariamente requieren de independencia respecto de los otros poderes, a efecto de lograr imparcialidad, objetividad y neutralidad en sus actos.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

CAPITULO II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, y entró en vigor al día siguiente de su publicación, sin embargo, sus artículos transitorios previeron una aplicación gradual del ordenamiento en cita, a efecto de que los sujetos obligados por dicho ordenamiento se prepararan para atender eficazmente las solicitudes de acceso a la información. Es por ello que no es sino hasta el 12 de junio de 2003 que los particulares pueden presentar solicitudes de acceso a información gubernamental en los términos de la citada LFTAIPG.

Con la regulación del ejercicio del derecho de acceso a la información inicia una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia gubernamental y se abre una posibilidad para que el ciudadano cuente con los elementos necesarios para evaluar la gestión de las instituciones públicas, lo que sin duda obliga al Estado a mejorar su organización y a adquirir mayor responsabilidad respecto de su actividad cotidiana.

1. El derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.

Para los propósitos del presente trabajo, es importante señalar que el derecho de acceso a la información es una libertad fundamental.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Sergio López Ayllón señala que para determinar si existe en el derecho mexicano un “derecho a la información” es necesario preguntarse si existe una norma de derecho fundamental que establezca tal derecho en la Constitución mexicana¹.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 19 lo siguiente:

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificados por México en 1981, retoman la concepción adoptada por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El Dr. López Ayllón destaca la importancia de los artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues estos instrumentos contienen la formulación moderna de la libertad de expresión, es así que de dichos instrumentos, se puede señalar que el derecho a la información comprende tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento y que en ese sentido, tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no sólo a la “búsqueda” y

¹ López Ayllón Sergio, *El derecho a la información como derecho fundamental* en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Editorial Porrúa, 2003, p. 160.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

“difusión”, sino también a la “recepción” de información, opiniones o ideas por cualquier medio².

De acuerdo a lo anterior, el derecho de acceso a la información es parte del derecho a la información previsto en el artículo 6 Constitucional. Es decir, el derecho a la información comprende tres libertades, las de expresión e imprenta, y la libertad de buscar y recibir información.

En 1992 una controvertible tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó que el derecho a la información era una garantía social que se limitaba a asegurar la expresión de los partidos políticos por los medios de comunicación. Al respecto, Sergio López Ayllón³ señala que fue una interpretación incorrecta por varias razones, entre las que destacan por una parte, que la doctrina reconoce que las garantías sociales tienen el propósito fundamental de tutelar a las clases económicamente débiles –resulta obvio que los partidos políticos no lo son- y por la otra, la ubicación del derecho a la información en el título primero de la Constitución –“De las garantías individuales”-, así como el hecho de que se encuentre incluido en los instrumentos internacionales de derechos humanos – artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ y 19.2 del Pacto Internacional de los derechos Civiles y Políticos⁵-, lo que permite afirmar que se trata de un derecho subjetivo individual. Finalmente otra tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha confirmado que el derecho a la información es una garantía individual.

² López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, Editorial Porrúa, México 1984, pp. 168 y 169

³ *Ibidem*, p.p. 162 y 163.

⁴ “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 cualquier otro procedimiento a su elección.”

⁵ “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 cualquier otro procedimiento a su elección.”

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Luigi Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar⁶.

Miguel Carbonell señala que a la luz de lo anterior el derecho de acceso a la información tiene por objeto la protección de bienes básicos, dicha protección opera de dos distintas maneras: a) la primera es en relación con la posibilidad de darle contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales, y b) la segunda reside en el valor autónomo que tiene la información como bien jurídico.

Respecto al inciso a), indica Carbonell, que el derecho a la información se relaciona, por ejemplo, con la libertad de expresión, con los derechos electorales y, en general, con la concepción democrática del Estado contemporáneo, que la Constitución Política recoge explícitamente en su artículo 40.

Asimismo, señala dicho autor, que al margen de su carácter instrumental respecto de otros derechos fundamentales, la información tiene un valor propio, a partir del cual se puede entender que forma parte del derecho a la información el derecho a la verdad, y que dicho valor autónomo presta fundamento para la libertad de investigación.

Carbonell afirma que por lo que hace a la dimensión colectiva del derecho a la información, se puede decir que la misma es un requisito para el control de los

⁶ Citado por Carbonell Miguel, *El derecho de acceso a la información como derecho fundamental*, en López Ayllón, Sergio (coord.) Democracia, Transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Federal de Acceso a la Información, p. 6.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

actos de los poderes públicos, de ahí su importancia para cualquier régimen democrático⁷.

Entendido el derecho de acceso a la información como una libertad fundamental que se encuentra comprendida en el derecho a la información previsto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual debe ser garantizado por el Estado, a continuación se elaborará un breve análisis de los aspectos más relevantes en México en esta materia.

2. Antecedentes.

El primer antecedente de este derecho en nuestro país surge en 1977, con una adición al artículo 6o. Constitucional en los términos siguientes: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Al respecto, hubo diversas interpretaciones inciertas respecto de esta disposición por parte del Poder Judicial de la Federación.

En principio, la adición en cuestión se entendió referida en correlación a la libertad de expresión y en consecuencia, se interpretó como la garantía social que preserva el derecho de la ciudadanía a recibir información por parte de los partidos políticos de forma regular a través de los medios de comunicación masiva, es decir, se entendió como una “garantía electoral” y un atributo de los partidos políticos para informar al pueblo mexicano.

⁷ *Idem*, pp. 6 a 9.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia amplió los alcances de su primera interpretación, dándole una connotación individual, reconociendo sus alcances como garantía individual⁸.

Al respecto, López Ayllón señala que la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que el derecho a la información es una garantía social que se limita a asegurar la expresión de los partidos políticos por los medios de comunicación es una interpretación incorrecta, en razón de que la doctrina reconoce que las garantías sociales tienen el propósito de tutelar a las clases económicamente débiles y resulta obvio que los partidos políticos no son una clase económicamente débil; otra razón se da en virtud de que el derecho a la información está ubicado en el título primero de la Constitución (De las garantías individuales, así como el hecho de que se encuentre incluido en instrumentos internacionales de derechos humanos, lo que permite afirmar que se trata de un derecho subjetivo individual⁹.

López Ayllón señala que el “derecho a la información” (o la libertad de expresión o la libertad de información” comprende así tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento, es así, que tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no sólo a la “búsqueda”, sino también a la “recepción” de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio¹⁰.

⁸ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El derecho a la Información*, Serie Debates del Pleno, México, 2000.

⁹ López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, p.p. 168 y 169.

¹⁰ *Ibidem* p. 163

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Como se advierte, el derecho de acceso a la información se encuentra comprendido en el derecho a la información, previsto en el artículo 6 de la Constitución Política, pues éste incluye no sólo el derecho de difundir, sino también aquéllos relativos a buscar y a recibir información por parte del Estado.

Al respecto, López Ayllón afirma que estas tres libertades constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado; es decir, suponen que los individuos tienen un derecho frente al Estado a que éste no les impida realizar las acciones protegidas y tienen un medio genérico de protección que, en derecho mexicano, se ejerce mediante el juicio de amparo¹¹.

Dadas las circunstancias anteriores si bien, la adición al artículo 6 Constitucional a que se ha hecho referencia data de 1977, es en 1997 cuando el Partido Acción Nacional presenta una Iniciativa de Ley para regular una parte del derecho consagrado en el artículo 6o. Constitucional –acceso a la información gubernamental por parte de los gobernados-, y no es sino hasta 2002 que la Cámara de Diputados analiza tres iniciativas presentadas en esta materia: una por parte del Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, otra por diversos partidos políticos a instancia de grupos de interés, y por último, la presentada por el Ejecutivo Federal. Es a partir de estas tres iniciativas que finalmente se aprueba una Ley que regula este derecho a nivel federal.

A continuación se realiza un análisis de los aspectos más relevantes que prevé la LFTAIPG y que sin duda constituirán los pilares para la evolución de este derecho en nuestro País.

¹¹ López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, p. 168

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

3. Objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El artículo 4 de la LFTAIPG establece que son objetivos de la misma los siguientes:

- 1.- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- 2.- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.
- 3.- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- 4.- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
- 5.- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- 6.- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

De lo anterior se puede observar que los objetivos de la LFTAIPG están orientados a tres aspectos fundamentales:

- a) Establecer procedimientos de acceso a la información gubernamental sencillos y expeditos, con el propósito de transparentar la gestión pública, propiciar la rendición de cuentas y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana, así como a la plena vigencia del Estado de derecho.
- b) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, y

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

c) Mejorar la organización de los archivos gubernamentales.

Se estima que si bien la LFTAIPG tiene como propósito regular el acceso a la información gubernamental por parte de los particulares –incluso su denominación así lo indica¹², entendida ésta como aquella información que refleja la actividad que se desarrolla en la función pública, fue necesario establecer entre los objetivos de la LFTAIPG otros diversos a la materia que pretendía regularse, como son los de garantizar la protección de datos personales en poder de los sujetos obligados, así como la organización de archivos gubernamentales, ante la ausencia de legislación en esas materias.

Por lo que hace a la protección de datos personales, si bien hay quienes sustentan que se trata de un límite al derecho de acceso a la información, se estima que se trata de un derecho diverso, es decir, el derecho a la privacidad, así ha sido reconocido por diversos instrumentos internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹³; el Pacto Internacional de Derechos Civiles

¹² Es pertinente señalar que la LFTAIPG es una Ley de acceso a documentos. En términos de la fracción V de la Ley, por información debe entenderse aquella contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

¹³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aprobada y ratificada por México el 10 de diciembre de 1948 estableció en su artículo 19 que todos los individuos tendrán derecho a la libertad de opinión y expresión. Este último incluye el derecho de poder investigar todo tipo de información y opiniones, y el de poder difundirlas, por cualquier medio de expresión. Asimismo, el artículo 12 de la propia Declaración señala: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

y Políticos¹⁴ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵. Bajo esa premisa y sin perjuicio de que se expida regulación específica en dicha materia, se considera que el legislador estableció como propósito de la LFTAIPG el de proteger los datos personales, al resultar necesario ante la expedición de un ordenamiento de esta naturaleza –cuyo objetivo es regular el acceso a la información gubernamental-.

Es así que ante la expedición de la LFTAIPG debió necesariamente considerarse que en los archivos gubernamentales obra información sobre particulares, dada la interacción entre éstos y las autoridades –en razón del otorgamiento de permisos, licencias, autorizaciones, concesiones y en general por la realización de cualquier trámite frente a la autoridad-, por lo que había que establecer su protección pues no se trata de información gubernamental que en principio¹⁶ propicie la

¹⁴ El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por México en 1981 establece en su artículo 19 que: "...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 elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas." Asimismo, el Pacto establece en su artículo 17 que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación, así como que toda persona tendrá derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques."

¹⁵ La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala en su artículo 13 lo siguiente: "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: 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." Asimismo, dicha Convención establece en su artículo 11 que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, y que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación, por lo cual toda persona tendrá derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

¹⁶ En algunos casos puede resultar que los datos personales si tengan un impacto en la rendición de cuentas y en la transparencia gubernamental, no obstante, para determinar qué derecho debe prevalecer al encontrarse

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

transparencia y la rendición de cuentas, por ello es que únicamente el titular de esos datos o su representante legal puede solicitar el acceso a los mismos o su corrección.

No obstante, es pertinente señalar que actualmente y en razón de lo anterior, únicamente se encuentra regulado el tratamiento de datos personales en posesión del Estado, no habiendo regulación alguna por lo que hace a dicha materia tratándose del sector privado.

Igual situación presentaba la organización de los archivos gubernamentales, toda vez que el marco jurídico vigente no incluye un ordenamiento que establezca los principios uniformes de organización, conservación y custodia que deben orientar en esta materia, cuestión fundamental para que los sujetos obligados estén en posibilidad de garantizar el acceso a la información que generan en razón de sus atribuciones.

Actualmente se encuentran en el Poder Legislativo Iniciativas cuyo propósito sería proteger y regular el tratamiento de los datos personales, así como la organización de archivos gubernamentales, Iniciativas que de expedirse permitirían contar con un marco jurídico más completo y adecuado en torno a las materias que se comentan.

4. Finalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

en tensión: el derecho de acceso a la información o el derecho a la privacidad, sería necesario analizar el interés público frente al interés particular, lo que se ha denominado “prueba de interés público”, no obstante al no ser materia de la presente investigación, basta con señalar que en términos generales todo dato personal que obre en archivos gubernamentales debe ser protegido, por lo que su acceso debe otorgarse únicamente al titular del mismo o a su representante legal.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

El artículo 1 de la LFTAIPG establece que ésta tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Destaca del contenido del citado artículo 1 que la LFTAIPG no distingue entre información generada antes de su entrada en vigor o aquella que se obtenga después de la misma, ello indica que el acceso que regula este ordenamiento, es respecto de toda la información en posesión del Estado, sin importar la fecha en que ésta se generó, se obtuvo o se transformó.

Lo anterior abre un sinfín de posibilidades, en virtud de que actualmente el ciudadano puede solicitar –al amparo de un procedimiento claramente regulado– información relativa a gobiernos anteriores, a hechos que marcaron la historia del país y de la cual la autoridad se reservaba el privilegio de conocer, a datos que permitirán efectuar análisis y evaluaciones de la administración gubernamental sin importar el momento en que ésta se haya llevado a cabo.

5. Sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los sujetos obligados por esta LFTAIPG son los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

En ese sentido, los Títulos Primero y Cuarto de la LFTAIPG, denominados “Disposiciones Generales” y “Responsabilidades y Sanciones”, respectivamente,

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

son aplicables a todos los sujetos obligados, mientras el Título Segundo regula el procedimiento de acceso a la información únicamente por lo que respecta al Poder Ejecutivo Federal, toda vez que el Título Tercero otorga a los otros sujetos obligados, la facultad de establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la propia LFTAIPG.

Cabe señalar que de conformidad con el artículo Cuarto Transitorio, estas instancias han expedido ya sus reglamentos en materia de acceso a la información, tal es el caso del Banco de México, de la Universidad Nacional Autónoma de México, de las Cámaras de Diputados y de Senadores, entre otros.

Asimismo, es de hacer notar que la LFTAIPG aplica también de manera indirecta a entidades de interés público y a cualquier persona que reciba recursos públicos, pues sus artículos 11 y 12 prevén la publicidad de informes y de toda aquella documentación que reciban los sujetos obligados respecto de la entrega de recursos públicos, tal es el caso del Instituto Federal Electoral en relación a los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.¹⁷

6. Disposiciones relevantes previstas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

6.1. Obligaciones de transparencia.

¹⁷ Si bien hay quienes opinan que las entidades de interés público tendrían que ser sujetos obligados directos de la Ley, se estima que en términos del artículo 6o Constitucional, el que debe garantizar el derecho a la información es el Estado, lo que supone que dicha garantía se otorgue a través de los órganos que lo componen, por lo que para establecer como sujetos obligados a las entidades de interés público, se requeriría una reforma Constitucional que precisara dichos alcances en cuanto a la garantía aludida.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Un aspecto relevante de la LFTAIPG es la obligación que establece la misma de hacer pública cierta información sin que medie solicitud del particular, es decir, obliga a los organismos públicos a tener disponible en sus respectivos sitios de internet aquella información que puede ser de interés del particular respecto de la actividad gubernamental.

Esta obligación prevista en el artículo 7 de la LFTAIPG, tiene como propósito facilitar el acceso a la información que puede resultar de mayor interés para el gobernado (remuneraciones de los servidores públicos, estructura orgánica, servicios que ofrece la institución, información sobre el presupuesto asignado, contrataciones celebradas, entre otras), así como evitar la presentación de solicitudes recurrentes respecto de la misma información.

Adicionalmente, la LFTAIPG establece que los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener información de manera directa o mediante impresiones, y que se deberá proporcionar apoyo a los usuarios para este fin.

6.2. Principio de publicidad.

El primer párrafo del artículo 6 de la LFTAIPG tutela el principio de máxima publicidad, al señalar que en la interpretación de la misma se deberá favorecer este principio. Este artículo fue recientemente reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 2006, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

El texto anterior del artículo 6 de la Ley establecía:

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Artículo 6. En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley, a partir de la reforma, queda como sigue:

“**Artículo 6.** En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.”

De lo anterior, se advierte que la reforma sustantiva consistió en adicionar un segundo párrafo que establece que la interpretación de la Ley deberá atender lo dispuesto por la Constitución y diversos instrumentos internacionales.

Al respecto, es pertinente señalar que la información que permite conocer la gestión gubernamental puede encontrar, en su caso, excepciones a la publicidad establecida de manera limitativa en la Ley, a través de las causales de reserva temporales que señala la misma. En ese sentido, la correcta interpretación del principio de publicidad implica que en caso de duda entre la publicidad o **reserva** de la información, deberá favorecerse su publicidad.

Caso distinto lo constituye la información **confidencial** establecida por el artículo 18 de la Ley, ya que ésta se refiere a información de los particulares, que por regla general no guarda relación con la gestión gubernamental y la consecuente necesidad de rendir cuentas a través de su acceso. Es así, que la interpretación

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

que debe prevalecer en el caso de información confidencial es la de garantizar su protección y únicamente darla a conocer en caso de que exista una excepción contenida en ley.

En razón de lo anterior, se estima que el segundo párrafo fue adicionado por el legislador, a efecto de precisar que el principio de publicidad no resulta aplicable tratándose de información sobre particulares, por el contrario, a ésta última debe aplicarse un principio de protección que evite posibles injerencias o arbitrariedades a la vida privada.

Al respecto, la propia Exposición de Motivos de la iniciativa antes mencionada, señala:

“Existe una clara relación entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, no porque se trate forzosamente de dos realidades contrapuestas, sino porque la regulación de ambas debe ser complementaria. En efecto, la publicidad de la información debe respetar el derecho de privacidad que corresponde a los datos personales de cualquier individuo.”

Lo anterior queda corroborado con las normas contenidas en los tratados internacionales a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley. Es de hacer notar en primer lugar, que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la misma, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado serán Ley Suprema de toda la Unión, por lo que de acuerdo con dicha disposición, los instrumentos internacionales a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley y cualquier otro suscrito y ratificado por el Estado Mexicano constituyen derecho positivo vigente.

6.3. Información Reservada.

Como todo derecho, el de acceso a la información tiene límites, ello implica que aún cuando toda la información del Estado es pública, aquella cuya difusión pueda causar un daño al interés público estará reservada temporalmente.

La reserva de información debe entenderse como una excepción, esto es así, toda vez que el artículo 2 de la LFTAIPG prevé que toda la información gubernamental a que se refiere dicho ordenamiento es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que la propia LFTAIPG señala. La excepción de publicidad prevista en los artículos 13 y 14 de la LFTAIPG, se justifica en virtud de que el interés público está por encima del interés personal que pudiera tener un ciudadano de conocer cierta información, sin embargo, en todos los casos de reserva, la información deberá ubicarse en las hipótesis legales contenidas en los citados preceptos y su reserva deberá ser debidamente motivada.

Como se ha mencionado, la reserva de información es temporal, y subsistirá hasta que las circunstancias de modo, tiempo y lugar permitan determinar que su difusión no causará ningún daño.

Los artículos 13 y 14 de la LFTAIPG establecen los supuestos en los cuales la información deberá clasificarse como reservada. Dicha reserva no podrá ser mayor a 12 años, sin embargo, si al transcurrir dicho plazo aún subsisten las causas que dieron origen a la clasificación, podrá ampliarse el periodo de reserva.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Cabe hacer notar que el periodo de reserva se constituye como un mero referente, toda vez que dicha reserva atiende a causas de interés público, por lo que la información se debe mantener con ese carácter mientras subsistan las causas que originaron la clasificación.

Es pertinente señalar que las causales de reserva previstas en el artículo 13 de la LFTAIPG, son supuestos internacionalmente reconocidos como susceptibles de clasificación en razón del daño o perjuicio que pudiera causarse al interés público en relación con materias como seguridad nacional, seguridad pública o estabilidad económica de la nación.

En el caso del artículo 14 de la LFTAIPG, los supuestos de reserva atienden a disposiciones contenidas en otras leyes, tal es el caso de los secretos bancario, fiduciario, fiscal e industrial¹⁸, o bien, a la reserva de procedimientos en trámite, mientras en éstos no se adopte la decisión definitiva¹⁹.

¹⁸ Si bien se considera que sería materia de otro estudio, a manera de referencia, cabe señalar que en 2004 fue presentada por el Senador César Camacho Quiroz una Iniciativa de reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuyo propósito, entre otros, sería la de trasladar las causales previstas en el artículo 14, fracción II de la Ley al artículo 18 del propio ordenamiento, a efecto de considerar a los secretos bancario, fiduciario, fiscal e industrial como información confidencial. Lo anterior, toda vez que los secretos previstos actualmente por el artículo 14, fracción II de la Ley, atienden a la protección de información patrimonial propia de particulares. De proceder la reforma de mérito, si bien aquellas entidades públicas que enfrentan competencia frente a terceros no podrían sustentar la clasificación de información que les atañe en el artículo 18 de la Ley, pues éste es exclusivo para información cuyo titular es un particular, podrían clasificar la información que les permitiera obtener una ventaja competitiva frente a terceros con fundamento en el artículo 14, fracción I del propio ordenamiento, el cual establece que es información reservada, la considerada como tal por otros ordenamientos legales. Cabe señalar que la Iniciativa aprobada por el Senado contempló la reforma que se comenta. Esta Iniciativa fue discutida y aprobada por la Cámara de Diputados, el 24 de abril de 2007, regresando a la Cámara de Senadores –Cámara de origen- para la discusión y en su caso, aprobación, de las modificaciones efectuadas por la Cámara revisora. La Cámara de Diputados no consideró procedente la propuesta del Senado de trasladar las causales previstas en el artículo 14, fracción II de la Ley al artículo 18 de la misma, lo cual se estima que hubiera dado mayor pulcritud a los supuestos de clasificación por las razones expuestas.

¹⁹ La reserva de procedimientos en trámite encuentra sustento en que si bien entre objetivos de la Ley se encuentran los de propiciar la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, se estima que el control vertical al que se contribuye con dichos objetivos es *a posteriori*, es decir, no se considera que la Ley tenga

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Es así que la interpretación que ha dado el IFAI a las causales de reserva previstas en el artículo 13 y 14 de la LFTAIPG ha sido diversa, es decir, en el caso del artículo 13 ha establecido que cuando la información pretenda clasificarse bajo alguna de las causales previstas en este artículo, se deberá aplicar la denominada “prueba de daño”, esto es, el servidor público que la clasifique deberá contar con elementos objetivos que le permitan determinar que su difusión causaría un daño presente, probable y específico al interés público que tutela cada una de las fracción de dicho precepto²⁰.

Situación distinta se presenta con la información que se clasifique con fundamento en el artículo 14 de la LFTAIPG, como es el caso de los expedientes judiciales o administrativos cuyas resoluciones no han causado estado, toda vez que para clasificar este tipo de información basta que se acredite que existe un procedimiento en trámite y que la información solicitada se encuentra directamente vinculada al mismo.

Por lo que hace a los supuestos previstos en la fracción II del artículo 14 de la Ley, destacan los Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2004, en los que se

como propósito generar juicios paralelos por parte de la sociedad, sino que una vez que la autoridad competente ha adoptado una decisión o ha determinado una situación específica, es que los gobernados pueden contar con elementos obtenidos a partir de los procedimientos previstos en la Ley y demás disposiciones en la materia, para realizar una valoración respecto del actuar gubernamental.

²⁰ Lineamiento octavo de los Lineamientos Generales de clasificación y desclasificación de la Información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados por el IFAI en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

establece que las dependencias y entidades no podrán clasificar información relativa a dichas operaciones u obligaciones, cuando éstas se realicen con recursos públicos federales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 14, fracción II de la Ley, con excepción de aquéllas que tengan el carácter de instituciones de crédito o bien, de organismos fiscales autónomos.

La LFTAIPG señala que los responsables de clasificar la información son los titulares de las unidades administrativas. Lo anterior resulta lógico, si consideramos que quienes conocen la información y el daño que podría causar su difusión, son aquellos servidores públicos que la generan, la adquieren o la transforman.

En ese sentido, por unidades administrativas debemos entender aquellas que se señalan como tales en los reglamentos interiores o estatutos orgánicos que regulan la estructura de los organismos públicos y que tengan la información en sus archivos, de conformidad con las atribuciones que les correspondan.

6.4. Información Confidencial.

En los términos del artículo 18 de la LFTAIPG la información confidencial será la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho de solicitar la confidencialidad de la información en los términos de alguna disposición legal –tal es el caso del artículo 82 de la Ley de Propiedad Industrial-, o bien, los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización y que se encuentren en posesión de los sujetos obligados.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Cabe hacer notar que los datos personales se refieren a la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

En los términos en que se encuentra redactado el artículo 3, fracción II de la LFTAIPG, es posible determinar que se trata de una lista de datos personales enunciativa y no limitativa, por lo que por datos personales se entendería todo dato referido a una persona física identificada e identificable.

En ese sentido, la LFTAIPG prevé la posibilidad de que los titulares de los datos personales o sus representantes legales, puedan solicitar a los sujetos obligados que los posean que les proporcionen sus datos personales, o bien, los modifiquen cuando aporte los elementos que motiven su petición.

Igualmente, la LFTAIPG prevé disposiciones que garantizan la protección de los datos personales, como se observa de los siguientes preceptos:

Artículo 20. Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

- II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;
- III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61;
- IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;
- V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y
- VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Artículo 21. Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

Artículo 22. No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

- I. Derogada²¹
- II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;
- III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;
- IV. Cuando exista una orden judicial;

²¹ Esta fracción establecía: “Los necesarios para la prevención o diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización”, se estima que dicha excepción se refería a los casos en que el titular de los datos personales no pudiera emitir su consentimiento por razones de salud y éstos fueran necesarios para el tratamiento aplicable al paciente, no obstante la redacción del mismo no resultaba del todo clara y finalmente el Congreso determinó su derogación.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

- V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y
- VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

El IFAI ha expedido disposiciones secundarias que desarrollan los principios y derechos rectores de protección previstos en el Capítulo IV del Título Primero de la LFTAIPG, denominado “Protección de Datos Personales”, los cuales deben ser observados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el tratamiento de datos personales que obren en sus archivos²², para mayor claridad a continuación se señalan:

Licitud.- La posesión de datos personales deberá obedecer exclusivamente a las atribuciones legales o reglamentarias de cada dependencia o entidad y deberán obtenerse a través de los medios previstos en dichas disposiciones. Los datos personales deberán tratarse únicamente para la finalidad para la cual fueron obtenidos. Dicha finalidad debe ser determinada y legítima.

Calidad de los datos.- El tratamiento de datos personales deberá ser exacto, adecuado, pertinente y no excesivo respecto de las atribuciones legales de la dependencia o entidad que los posee.²³

²² Capítulo II de los Lineamientos de Protección de Datos Personales.

²³ En términos del Décimo Tercero de los Lineamientos de Protección de Datos Personales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2005, para cumplir con el principio de calidad el tratamiento de los datos personales es exacto, cuando los datos se mantienen actualizados de manera tal que no se afecte su veracidad y se afecte con ello al titular de los mismos; es adecuado, cuando se observen las medidas de seguridad aplicables; es pertinente, cuando es realizado por el personal autorizado para el cumplimiento de las atribuciones de las dependencias y entidades que los hayan recabado, y no es excesivo, cuando la información solicitada al titular de los datos es estrictamente la necesaria para cumplir con los fines para los cuales se hubieran recabado.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Acceso y Corrección.- Los sistemas de datos personales deberán almacenarse de forma tal que permitan el ejercicio de los derechos de acceso y corrección previstos por la Ley.

De información.- Se deberá hacer del conocimiento del titular de los datos, al momento de recabarlos y de forma escrita, el fundamento y motivo de ello, así como los propósitos para los cuales se tratarán dichos datos.

Seguridad.- Se deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la integridad, confiabilidad, confidencialidad y disponibilidad de los datos personales mediante acciones que eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado²⁴.

Custodia y Cuidado de la Información.- Los datos personales serán debidamente custodiados y los responsables, encargados y usuarios deberán garantizar el manejo cuidadoso en su tratamiento.

Consentimiento para la transmisión.- Toda transmisión de datos personales deberá contar con el consentimiento del titular de los datos, mismo que deberá otorgarse en forma libre, expresa e informada, salvo lo dispuesto por el Lineamiento Vigésimo Segundo.

En ese sentido, es pertinente señalar que el Vigésimo Segundo de los Lineamientos en cita establece la posibilidad de transmitir datos personales, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con las excepciones previstas en el artículo 22 de la LFTAIPG antes citado.

²⁴ El 9 de diciembre de 2006, el IFAI publicó en su sitio de internet www.ifai.org.mx, las recomendaciones en materia de medidas de seguridad para la protección de sistemas de datos personales.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Del análisis a las disposiciones señaladas, es posible considerar que la publicidad de datos personales atiende necesariamente a alguna de las siguientes causas:

- a) Que la publicidad esté prevista en Ley, como es el caso de los sueldos de servidores públicos.
- b) Que el titular de los datos otorgue su consentimiento para la publicidad de los mismos.
- c) Que exista una causa de interés público para ello.²⁵

6.5. Elaboración de versiones públicas.

Con el propósito de propiciar la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la LFTAIPG prevé la posibilidad de otorgar acceso a las partes o secciones que puedan ser públicas de un documento clasificado.

Así, en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 43 de la LFTAIPG, las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre que los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberá señalarse las partes o secciones eliminadas.

A efecto de dar cumplimiento a la disposición invocada, el IFAI expidió los Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el

²⁵ La LFTAIPG no prevé expresamente esta posibilidad, pero es posible determinar la viabilidad de la publicidad de datos personales, cuando su difusión permite transparentar la gestión gubernamental y propicia la rendición de cuentas, en términos de los objetivos previstos por el artículo 4 de la Ley, no obstante dicha determinación tendría que derivar de la denominada “prueba de interés público”, a la que se ha hecho referencia con anterioridad.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2006, cuyo objeto es establecer los elementos mínimos que deberán contener las versiones públicas, tratándose tanto de documentos impresos como en versiones electrónicas.

De esta suerte, las dependencias y entidades al elaborar versiones públicas, deberán igualmente fundar y motivar las partes o secciones clasificadas, testándolas del documento, a efecto de otorgar acceso únicamente a la información que se considera pública.

6.6. Costo del acceso a la información.

Si bien el solicitante tendrá que pagar por los materiales de reproducción y en su caso, por el envío de la información, esto es, copias simples, certificadas, discos compactos, entre otros, así como mensajería, el acceso a la información es gratuito, lo que implica que la consulta física de un documento o el envío de la información por correo electrónico, no generarían ninguna carga para el particular.

6.7. Diseño institucional en el Poder Ejecutivo Federal.

Como ya se comentó, el procedimiento de acceso a la información que regula la LFTAIPG es únicamente por lo que respecta al Poder Ejecutivo Federal, en ese sentido, es conveniente primero abordar lo relativo al diseño institucional que prevé este ordenamiento para que las dependencias, órganos desconcentrados, entidades paraestatales y la Procuraduría General de la República lleven a cabo las obligaciones a que los sujeta la propia LFTAIPG.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Unidades de Enlace

Las unidades de enlace tienen un papel de suma importancia en el procedimiento de acceso a la información en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, toda vez que representan la ventanilla única ante la que pueden acudir los ciudadanos, esto es, son quienes reciben y dan trámite a las solicitudes de acceso, orientan a los particulares en la elaboración de sus solicitudes o en cuanto al lugar en el que tienen que presentar sus solicitudes de acceso a la información.

Su creación tiene dos propósitos, por una parte proporcionar al ciudadano la certeza de dirigirse a un lugar determinado para presentar una solicitud de acceso a la información –cada dependencia o entidad cuenta con su propia unidad de enlace-, y por la otra, constituye un filtro a través de la orientación que debe proporcionarse al ciudadano para no dar trámite a solicitudes incompletas, incomprensibles o erróneamente dirigidas.

Es así, que los servidores públicos que forman parte de las unidades de enlace, deben tener un amplio conocimiento de las atribuciones de la institución a la que pertenecen, y en general de la Administración Pública Federal, a efecto de estar en posibilidad de orientar al ciudadano respecto de la institución que podría tener la información que éste requiere.

Cabe señalar que estas unidades al constituirse como el enlace entre la sociedad y la dependencia o entidad a la que pertenece, son las encargadas de realizar las notificaciones respectivas.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Es importante destacar que considerando que existen dependencias y entidades que cuentan con delegaciones u oficinas en el interior del país, la LFTAIPG previó la figura del “servidor público habilitado”, este servidor público es quien realiza las funciones de la unidad de enlace en las oficinas en las que no se encuentra físicamente dicha unidad.

De esta forma, los ciudadanos que requieran información de alguna dependencia o entidad, y tengan su residencia en cualquier estado de la República, podrán acudir a la delegación u oficina de la dependencia o entidad ubicada en esa entidad federativa y presentar ante el servidor público habilitado la solicitud de información que requiera.

Como se desprende de lo anterior, esta figura pretende facilitar el acceso a la información y evitar el traslado de personas a la oficina central para presentar una solicitud.

Comités de Información

Los Comités de Información son órganos colegiados que se crean en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales se integran por el titular de la unidad de enlace, por el contralor interno y por un servidor público designado por el titular de la institución pública.

Los Comités tienen entre sus atribuciones, las de emitir normas al interior de la dependencia o entidad, que propicien un eficaz acceso a la información en la institución, así como emitir criterios específicos en materia de clasificación y organización de archivos.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

El Comité de Información de cada dependencia o entidad cuenta también con la facultad de modificar, confirmar o revocar la clasificación efectuada por los titulares de las unidades administrativas, así como de agotar las instancias necesarias para localizar un documento.

Como se ha señalado son los titulares de las unidades administrativas quienes deben clasificar la información, sin embargo, en los casos de solicitudes de acceso a información que se encuentre clasificada como reservada o confidencial, la unidad administrativa deberá remitir al Comité de Información la solicitud respectiva, así como el fundamento y motivo por el que procede la clasificación, a efecto de que el Comité emita una resolución que confirme, revoque o modifique dicha clasificación.

De igual forma, ante una solicitud de acceso a la información que no se encuentre en los archivos de la unidad administrativa, el titular de la misma deberá remitir al Comité de Información la solicitud de que se trate, señalando la inexistencia del documento en sus archivos, a efecto de que el Comité, una vez agotadas las instancias que procedan, declare su inexistencia.

De esta suerte, el Comité de Información se constituye como una segunda instancia que conoce de la clasificación o inexistencia de la información al interior de las dependencias y entidades, por lo que las resoluciones que nieguen el acceso a la información solicitada por un particular por encontrarse ésta clasificada o porque la misma no fue localizada en los archivos de la dependencia o entidad de que se trate, deberán ser emitidas por el Comité de Información, y serán notificadas al solicitante, a través de la unidad de enlace que corresponda.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Respecto a la integración de este Comité, cabe señalar que es miembro del mismo el titular del órgano interno de control, toda vez que con ello el legislador buscó que éste verificara de forma directa el cumplimiento de los acuerdos tomados en el seno del órgano colegiado, vigilara la exacta observancia de la LFTAIPG y garantizara que las resoluciones del Comité –negativas por clasificación o por inexistencia de la información- se apegaran a la normatividad aplicable.

Asimismo, destaca que el artículo 31 de la LFTAIPG prevé la excepción de establecer un Comité de Información en órganos cuyas atribuciones están vinculadas a información de inteligencia o contrainteligencia, en cuyo caso, las funciones del Comité son ejercidas por el titular del órgano de que se trate, tal es el supuesto del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada, entre otros.

Se considera que la naturaleza de la información que generan estos órganos del Estado, cuyo contenido es de acceso restringido, incluso para la mayoría de los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en dichos órganos, llevó al legislador a prever la excepción que se comenta, toda vez que un Comité de Información en los términos señalados para otras dependencias y entidades, obligaría a ampliar el conocimiento de información de esta naturaleza a servidores públicos que podrían no tener acceso a ella en razón de sus atribuciones sustantivas.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

6.8. Procedimiento de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal.

En los términos de la LFTAIPG, cualquier persona podrá presentar una solicitud de acceso ante la unidad de enlace de la dependencia o entidad que por razón de sus atribuciones pueda tener la información de que se trate.

Cabe señalar que el particular no requiere acreditar interés alguno, esto es, basta con que presente la solicitud con los requisitos que establece la LFTAIPG, para que la dependencia o entidad de que se trate, le de trámite a la misma.

Una vez recibida la solicitud, la unidad de enlace la turnará a la unidad administrativa que en razón de sus atribuciones la tenga en sus archivos.

La unidad administrativa deberá verificar que la información solicitada sea pública, de ser así, comunicará a la unidad de enlace la procedencia del acceso a la misma, a efecto de que esta última lo notifique al particular, quien tendrá que pagar en su caso, el costo de las copias simples o certificadas, o el envío de la misma, según la hubiere solicitado.

Si la información solicitada se encuentra clasificada como reservada o confidencial, la unidad administrativa debe remitir al Comité de Información la solicitud, así como el documento en el que funde y motive la clasificación, a efecto de que el Comité la confirme, revoque o modifique, y comunique la resolución respectiva a la unidad de enlace para su notificación.

De igual manera, si la unidad administrativa a la que se turnó la solicitud no cuenta con la información requerida, deberá comunicarlo al Comité de Información, para

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

que éste órgano colegiado agote la búsqueda y emita en su caso, la resolución de inexistencia.

Cabe señalar que el procedimiento de acceso a la información en los términos previstos por la LFTAIPG, no podrá exceder de 20 días hábiles a partir de que se presentó la solicitud respectiva, sin embargo, este plazo podrá ampliarse por una sola vez cuando existan causas justificadas para ello. Dicha situación debe notificarse al solicitante dentro de los primeros 20 días hábiles.

Es importante señalar que ésta es una Ley de acceso a documentos, sin embargo, su denominación "*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*" ha generado confusiones, las cuales han derivado en que el ciudadano no oriente su solicitud a pedir información contenida en documentos, sino a hacer preguntas que ameritan elaborar una respuesta.

En ese sentido, el artículo 42 del ordenamiento en cita es claro al señalar que las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos.

De lo anterior se advierte que las dependencias y entidades no tienen obligación de elaborar un documento si éste no existe previamente a la solicitud de que se trate, lo cual reviste particular importancia si consideramos que las dependencias y entidades dan cumplimiento a las obligaciones que les impone este ordenamiento, con los mismos recursos humanos, materiales y presupuestarios con los que contaban antes de su entrada en vigor, esto es, la LFTAIPG implicó mayores erogaciones y sí más responsabilidades para los servidores públicos.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Contra las respuestas que otorguen las dependencias y entidades a las solicitudes de acceso a la información, procede el recurso de revisión ante el IFAI. De igual forma, la LFTAIPG prevé la posibilidad de que los particulares soliciten al IFAI la reconsideración de una resolución a un recurso de revisión, un año después de que la misma fue emitida. Tanto el recurso de revisión como la reconsideración previstas en la LFTAIPG serán abordadas con mayor detalle en el siguiente Capítulo.

6.9. Afirmativa Ficta.

La LFTAIPG establece en su artículo 53 que la falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el artículo 44 de la propia Ley se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencias o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento expedito.

Por su parte, los artículos 93 y 94 del Reglamento de la LFTAIPG establecen el procedimiento respectivo que consiste en solicitar a la dependencia o entidad un informe en el que funde y motive la clasificación correspondiente, señalando que de ser insuficiente éste, el Instituto podrá citarla para que aporte los elementos que permitan resolver lo conducente.

Como se advierte, la afirmativa ficta prevista en la LFTAIPG no lo es en estricto sentido, toda vez que aún cuando transcurre el tiempo para dar respuesta a una solicitud de acceso a la información, la dependencia o entidad que corresponda

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

tiene oportunidad de manifestar el fundamento y motivo de la clasificación de la información, de ser el caso, a efecto de que el Instituto resuelva lo conducente, es decir, no opera de manera automática.

Lo anterior, se justifica si se considera que la reserva o confidencialidad de la información se dan por razones de interés público, es decir, los supuestos de clasificación que prevé la LFTAIPG están orientados a proteger el interés de la sociedad, toda vez que de difundir esa información el daño se causaría a ese interés. En ese sentido, ante el incumplimiento de una dependencia o entidad, no podría operar en automático una afirmativa ficta, cuando el perjuicio se causaría al interés público.

En todo caso, la negligencia o dolo de un servidor público en la atención de solicitudes de acceso a la información podría ser sancionada administrativamente, pero no podría ponerse en riesgo el interés público por dichos motivos, es por ello que la afirmativa ficta es viable en tanto se trate de información pública.

6.10. Acceso a la información en los otros sujetos obligados.

El artículo 61 de la LFTAIPG establece que los sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la propia Ley.

Las disposiciones que se emitan en razón del citado artículo 61 deberán contener:

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

- a) Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el artículo 7;
- b) Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- c) Los Comités de información o su equivalente;
- d) Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- e) El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión;
- f) Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales, y
- g) Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos y las demás facultades que les otorga el propio ordenamiento.

Como se advierte, la LFTAIPG establece los principios para el derecho de acceso a la información, no obstante únicamente regula el procedimiento que lo garantiza tratándose del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que otorga la libertad a los otros sujetos obligados para que establezcan los órganos, criterios y procedimientos en la materia, atendiendo a dichos principios.

El análisis respecto al diseño de la LFTAIPG por lo que hace a los sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo, será abordado más adelante, por ser materia relevante para la propuesta que se plantea.

6.11. Responsabilidades y sanciones.

La LFTAIPG establece un capítulo relativo a las responsabilidades en las que puede incurrir el servidor público por incumplimiento de la misma, tal es el caso de aquél que niegue información no clasificada como reservada o confidencial, o actúe con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de solicitudes de acceso

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

a la información, o bien, entregue información considerada como reservada o confidencial, entre otros.

Las conductas mencionadas serán sancionadas en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que en su caso, procedan.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

CAPITULO III.

EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, COMO ÓRGANO GARANTE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1. Naturaleza jurídica.

En términos del artículo 33 de la LFTAIPG (ordenamiento que lo crea), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Cabe señalar que la naturaleza jurídica del IFAI se determina expresamente en el artículo 1 del Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002, que establece que el mismo es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado y con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicho Instituto cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

En términos de referido Decreto y en congruencia con la LFTAIPG, el Instituto tiene por objeto promover y difundir el ejercicio de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

De igual forma, la LFTAIPG dispone que para efectos de sus resoluciones, el IFAI no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

En cuanto al patrimonio del Instituto, es de hacer notar que el artículo 7 del citado Decreto, señala que éste estará integrado por los recursos que se le asignen anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para su funcionamiento, los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal; los recursos que genere por el ejercicio de las actividades a su cargo, y los demás recursos, bienes y derechos que adquiera por cualquier título legal.

En este orden de ideas y como se desprende de las disposiciones invocadas, el IFAI es un organismo descentralizado, no sectorizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que no está subordinado a autoridad alguna para efecto de sus resoluciones, no obstante, forma parte del Poder Ejecutivo Federal con las características que esto conlleva.

2. Integración.

El artículo 34 de la LFTAIPG establece que el Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido ese plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.

Asimismo, dicho precepto establece que los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y la propia Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Los comisionados del IFAI, durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 de la LFTAIPG de la materia, para ser comisionado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III. Tener cuando menos 35 años de edad el día de su designación;
- IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y
- V. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de algún partido o asociación política,

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

El Instituto estará presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo, durará en su encargo un período de dos años, renovable por una ocasión y será elegido por los comisionados.

Cabe señalar que en términos del Decreto publicado el 24 de diciembre de 2002, el IFAI deliberará en forma colegiada y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con su reglamento interior.

En congruencia con lo anterior, el artículo 10 del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información, establece que dicho Instituto tomará las decisiones y resoluciones al menos con tres votos en el mismo sentido y que en caso de empate el Comisionado Presidente tendrá voto de calidad.

Por lo que respecta a los recursos de revisión, de reconsideración y procedimientos de verificación por falta de respuesta, las resoluciones podrán tomarse con el voto de la mayoría de los Comisionados.

3. Ámbito de Competencia y Atribuciones.

El ámbito de competencia del IFAI se circunscribe al Poder Ejecutivo Federal, toda vez que en virtud de su naturaleza jurídica -la de organismo descentralizado-, están sujetos a su autoridad únicamente los órganos que componen la Administración Pública Federal, es decir, las dependencias y entidades, la Consejería del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

En ese sentido, si bien la LFTAIPG es aplicable a todos los Poderes de la Unión, a los órganos constitucionales autónomos, a los tribunales administrativos federales y a cualquier otro órgano federal, el IFAI únicamente es autoridad para el Poder Ejecutivo Federal.

Es así que el artículo 61 de la LFTAIPG dispone que el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la propia LFTAIPG.

En congruencia con lo anterior, el Título Segundo de la LFTAIPG denominado “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal” establece disposiciones relativas al acceso a la información, únicamente por lo que se refiere al Poder Ejecutivo Federal, entre las que destacan las relativas a las unidades de enlace y comités de información, al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al procedimiento de acceso ante las dependencias y entidades, así como al procedimiento ante el Instituto –recurso de revisión-.

Ahora bien, en términos del artículo 37 de la LFTAIPG, el IFAI cuenta con las siguientes atribuciones:

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Artículo 37. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar en el orden administrativo esta ley, de conformidad con el artículo 6;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, descalcificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se de cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7;
- Vi. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del artículo 29;
- VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como el de acceso y corrección de datos personales;
- IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
- X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del artículo 56, las presuntas infracciones a esta ley y su reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al instituto, quien deberá hacerlas publicas a trabes de su informe anual;
- XI. Elaborar la guía a que se refiere el artículo 38;
- XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
- XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo publico de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquella;
- XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta ley; “

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

- XV. Cooperar respecto de la materia de esta ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;
- XVI. Elaborar su reglamento interior y demás normas de operación;
- XVII. Designar a los servidores públicos a su cargo;
- XVIII. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la secretaria de hacienda y crédito público para que lo integre al presupuesto de egresos de la federación, y
- XIX. Las demás que le confieran esta ley, su reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Entre las atribuciones conferidas al IFAI, destaca para efectos del presente análisis la de conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes.

El recurso de revisión procede contra las resoluciones de las dependencias y entidades que nieguen información por considerarse clasificada, o declaren la inexistencia de la misma. Asimismo, el recurso procede cuando la dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible; se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales; el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponde a la información solicitada.

El recurso debe interponerse ante el IFAI dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución que se impugna.

En términos de la LFTAIPG, la sustanciación del recurso de revisión deberá atender a lo siguiente:

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Artículo 54. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- V. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- VI. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

Artículo 55. Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

- I. Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;
- II. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;
- III. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;
- IV. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;
- V. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y
- VI. Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

Artículo 56. Las resoluciones del Instituto podrán:

- I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

II. Confirmar la decisión del Comité, o

III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Artículo 57. El recurso será desechado por improcedente cuando:

I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;

II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;

III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o

IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 58. El recurso será sobreseído cuando:

I. El recurrente se desista expresamente del recurso;

II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;

III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o

IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

Las resoluciones a los recursos de revisión son definitivas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación por los particulares.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Es pertinente señalar que la LFTAIPG prevé la posibilidad de que los particulares afectados por una resolución emitida por el IFAI, soliciten a dicho Instituto la reconsideración de tal resolución un año después de haberla emitido. A tal efecto, se seguirá en lo conducente, el procedimiento previsto para sustanciar los recursos de revisión, pero a la solicitud de reconsideración deberá recaer una respuesta en un plazo que no excederá de sesenta días hábiles.

Como se advierte de lo anterior, el IFAI se constituye como un órgano “*cuasi jurisdiccional*” que conoce y resuelve las controversias derivadas del ejercicio del derecho de acceso a la información en la Administración Pública Federal. De esta suerte, y aún cuando depende jerárquica y funcionalmente Poder Ejecutivo Federal, se constituye como “juez”, y aquél como “parte” en el referido medio de impugnación.

Es pertinente señalar que el IFAI puede también revisar de oficio la clasificación de información que lleven a cabo las dependencias o entidades, por lo que es también una autoridad competente para confirmar, modificar o revocar la clasificación efectuada por dichas instancias bajo este supuesto y no únicamente mediante la revisión de sus resoluciones.

4. Alcances de la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Se ha señalado que el IFAI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no obstante ello, fue dotado de características particulares y distintas al resto de organismos de esa naturaleza, con el propósito de otorgarle mayor independencia dadas las atribuciones que tiene encomendadas.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

A continuación se analizarán las características particulares y los alcances de la naturaleza jurídica que actualmente tiene el IFAI.

4.1. En cuanto a su dependencia jerárquica con el Poder Ejecutivo Federal.

En términos de lo señalado, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al constituirse como un organismo descentralizado, se ubica dentro de la Administración Pública Federal.

Como se ha señalado, entre las funciones del IFAI destaca la de resolver controversias entre los particulares y las dependencias de la Administración Pública Federal, derivadas del ejercicio del derecho de acceso a la información.

En ese tenor, fue clara la intención del legislador de atribuirle al IFAI una serie de características que regularmente organismos de esta naturaleza no tienen, a efecto de dotarlo de mayor independencia respecto del Poder Ejecutivo, considerando que al quedar subordinado a éste podría cuestionarse su imparcialidad dadas las funciones que tiene encomendadas. Es decir, si bien la LFTAIPG establece que el IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal –cuya naturaleza se precisa más claramente en el Decreto publicado el 24 de diciembre de 2002, como se ha señalado- también lo es que establece elementos importantes para considerar que la injerencia del Titular del Poder Ejecutivo se encuentra limitada respecto de su constitución y funciones.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

4.1.1 Nombramiento y remoción de los Comisionados.

El artículo 34 de la LFTAIPG establece que el Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal, no obstante, en un plazo de 30 días la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso, la Comisión Permanente, con la misma votación, transcurrido dicho plazo el nombramiento se considerará no objetado.

Asimismo, el artículo en cita prevé que los Comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la LFTAIPG, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Como se advierte, aún tratándose de un organismo descentralizado, el Poder Ejecutivo no tiene absoluta libertad en el nombramiento y remoción de los comisionados del IFAI, lo cual permite en cierta medida una independencia en la actuación de éstos en relación con el Titular del Ejecutivo Federal.

Cuestión distinta impera en la generalidad de los organismos descentralizados, en los que como fue señalado, su titular puede ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República o por el Coordinador Sectorial correspondiente – Secretario de Estado-.

4.1.2. Autonomía para resolver.

El propio artículo 34 de la LFTAIPG establece que el Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Fue clara la intención del Legislador en la disposición que se analiza de desvincular en la medida de lo posible, la función sustantiva del IFAI –resolver recursos de revisión- de la subordinación que dada su naturaleza tiene con el Poder Ejecutivo, por ello, el artículo 34 citado precisa que para efectos de sus resoluciones el IFAI tiene autonomía plena.

4.1.3. Organismo descentralizado no sectorizado

Para efectos de coordinación en materia de planeación y presupuestación en la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las entidades paraestatales –entre las que se encuentran los organismos descentralizados como el IFAI- quedarán agrupadas por sectores, bajo la coordinación de una secretaría de estado.

En ese tenor, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anualmente publica la relación de las entidades paraestatales, en las que las mismas son ubicadas bajo un sector determinado.

Tratándose del IFAI, cabe señalar que no se encuentra coordinado por ninguna secretaría de estado, pues éste se ubica en el rubro “organismos descentralizados no sectorizados”, lo que implica que para efectos de planeación y presupuestación no se encuentra bajo ningún sector determinado y por ende, ventila estos asuntos coordinándose directamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Esta característica otorga al IFAI una mayor independencia, toda vez que si bien la sectorización no implica subordinación, si impone una coordinación necesaria con la secretaría de estado a la que se esté sectorizado, lo que implica una intermediación de ésta respecto de los asuntos en materia de presupuesto y planeación.

4.1.4. Definitividad de sus resoluciones.

El artículo 59 de la LFTAIPG prevé que las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades y los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Como se advierte, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben acatar las determinaciones adoptadas por el Instituto, esto permite por una parte, que el procedimiento de acceso a la información sea expedito, y por la otra, evitar cualquier dilación por parte de la Administración Pública Federal para dar cumplimiento a la resolución que recaiga al recurso de revisión.

En 2006 los Senadores Jorge Zermeño Infamante y Fauzi Hamdam del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional promovieron una Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Dicha reforma proponía establecer lo que se ha denominado el *juicio de lesividad* en materia de acceso a la información, a efecto de que las dependencias y entidades que en términos de la LFTAIPG, actualmente están impedidas para impugnar la resoluciones del IFAI, por tener éstas el carácter de definitivas, pudieran demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la nulidad de dichas resoluciones.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

De la exposición de motivos, destacó lo siguiente:

Es de destacar que se faculta al Tribunal para conocer de las resoluciones administrativas favorables a un particular en materia de acceso a la información pública gubernamental. Ello, toda vez que se considera de suma importancia dotar a las autoridades administrativas de la posibilidad de acudir ante una instancia jurisdiccional cuando considere que la autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental ha excedido sus atribuciones, o bien, haya resuelto en contravención a la ley.

En este sentido, se amplían los supuestos en que las autoridades podrán acudir al Tribunal para solicitar la anulación de resoluciones que beneficien a un particular, lo que reconoce el derecho de acción otorgado a las autoridades de la Administración Pública Federal en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1º de enero del presente año.

El artículo 15, fracción XVII, retomaba lo establecido en la exposición de motivos al proponerse dentro de la competencia del Tribunal:

De la Competencia Material del Tribunal

ARTÍCULO 15.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...

XVII. Las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de competencia del Tribunal o en materia de acceso a la información pública gubernamental, y

...

Las autoridades de la Administración Pública Federal tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estimen que es contraria a la ley.

Con independencia de su procedencia jurídica, análisis que no corresponde a la materia de la presente investigación, la reforma no prosperó en virtud de que se consideró que el procedimiento de acceso a la información que en términos de la LFTAIPG es sencillo y expedito, cuya naturaleza permite a cualquier gobernado solicitar al IFAI la revisión de una respuesta sin necesidad de asesoría jurídica, perdería dichas características de proceder la reforma de mérito.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Es decir, considerando que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, el procedimiento previsto en la LFTAIPG tiene características particulares que lo hacen accesible a cualquier gobernado, el acceso a la información no tiene costo alguno –en todo caso, lo tendrán los materiales de reproducción-, el propio gobernado puede iniciarlo y darle seguimiento sin asesoría jurídica y en un término razonable puede contar con la información solicitada, incluso si hubiera negativa de otorgar acceso por parte de la autoridad y el particular impugnara ante el IFAI tal negativa.

En ese sentido, la reforma que se proponía hubiera implicado un alto costo en la política de transparencia, es decir, los plazos en que el gobernado puede obtener la información se extenderían significativamente, aunado al hecho de que el derecho de acceso podría restringirse tácitamente a cierta clase social o sector de la población si el gobernado no contaba con recursos para obtener una defensa jurídica adecuada, cuestión que se requiere en juicios de naturaleza contencioso-administrativa.

Aunado a lo anterior, se cuestionó la procedencia de someter las resoluciones de un órgano que ha alcanzado una especialidad significativa en la materia, a la revisión de un Tribunal que carece de dicha especialidad.

En este orden de ideas, y habiendo analizado las características del IFAI, puede advertirse que aún en su carácter de organismo descentralizado fue dotado de ciertas características no comunes a dichos organismos, lo que permite vislumbrar la preocupación del Legislador de subordinarlo jerárquicamente al Poder Ejecutivo Federal, es decir, antes como ahora, pudo haberse cuestionado dicha dependencia, en razón de la función que se encomendaba a este Instituto.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

No debe pasar desapercibido la importancia de las funciones encomendadas al IFAI, el cual se crea como el órgano garante del derecho de acceso a la información, con un ámbito de atribuciones limitado al Poder Ejecutivo, de donde se justifica la preocupación del Legislador de dotarlo de la mayor autonomía posible, aún enmarcándolo dentro de la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que en el grupo de trabajo que elaboró la Iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, se debatió ampliamente respecto a la naturaleza jurídica que tendría el órgano que se crearía por dicho ordenamiento, es decir, si debía dotarse a éste de autonomía constitucional, no obstante, entre otras cuestiones que fueron discutidas, ello implicaba necesariamente una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que retrasaría considerablemente la expedición de una Ley en esta materia, esta cuestión fue determinante para no atribuir al órgano en cuestión dicha naturaleza jurídica¹.

Puede advertirse que lo ideal hubiera sido dotar de autonomía constitucional al IFAI desde su origen, cuestión que no fue descartada en principio, no obstante, se sacrificó dicha posibilidad en aras de expedir una Ley en la materia en el menor tiempo posible, considerando la política de transparencia que promovía la administración respectiva, así como la exigencia de diversos organismos internacionales que expresaban preocupación en cuanto al rezago de México en la materia.

¹ Véase López Ayllón, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, en Concha Cantú, Hugo; López Ayllón, Sergio; Tacher Epelstein, Lucy, (coords) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la Información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 1-38.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

En ese orden de ideas, si bien es cierto que diversas disposiciones que regulan el funcionamiento del IFAI tuvieron como propósito dotarlo de plena autonomía en la determinación de sus resoluciones, también lo es que es inevitable ubicarlo como un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, lo que sin duda y aún cuando se le haya blindado en la medida de lo posible de influencias externas, le resta independencia, objetividad e imparcialidad.

Es decir, para garantizar la consolidación de una institución, su fortaleza y credibilidad frente a la sociedad, es pertinente cuestionarse si la naturaleza jurídica del IFAI permite cumplir con estas expectativas, atendiendo a la función que tiene encomendada, se estima que no.

4.2. En cuanto a la desigualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Adicionalmente a lo señalado, el diseño previsto por la LFTAIPG genera una falta de uniformidad en el ejercicio del derecho de Acceso a la Información.

En efecto, la Ley crea un órgano (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) como autoridad únicamente por lo que hace a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, y establece un procedimiento para que los gobernados ejerzan el derecho de acceso a la información, exclusivamente para el Poder Ejecutivo Federal.

En ese sentido, los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, distintos del Poder Ejecutivo Federal, en términos del artículo 61 de la misma LFTAIPG, han establecido sus

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

propios reglamentos en la materia, los cuales señalan el diseño institucional y el procedimiento que ante los mismos debe seguirse para ejercer el derecho de acceso a la información, lo que sin duda genera asimetrías en la materia, tanto en los criterios, como en los procedimientos de acceso respectivos.

En este orden de ideas, el derecho de acceso a la información si bien en todos los casos sigue principios generales establecidos en la LFTAIPG, está sujeto a ordenamientos distintos, lo que implica que en el gobernado deba atender a diferentes instancias y considerar criterios distintos, en caso de requerir información del Poder Ejecutivo y de otro sujeto obligado.

Destaca entre la regulación expedida por los sujetos obligados de la LFTAIPG, distintos del Poder Ejecutivo Federal, el que respecto de la negativa de acceso a la información conozca un órgano integrante del propio sujeto obligado, es decir, a diferencia del Poder Ejecutivo Federal en el que los recursos de revisión son resueltos por una instancia distinta –IFAI- a la que emitió el acto que se impugna – dependencias, entidades, Procuraduría General de la República y Consejería Jurídica de la Federación-, en el caso de los otros sujetos obligados, la revisión se da dentro de la misma estructura de éstos.

Del análisis efectuado, puede afirmarse que aún cuando las disposiciones de los otros sujetos obligados –distintos al Poder Ejecutivo Federal- deben en términos del artículo 61 de la LFTAIPG, considerar los principios previstos por la Ley, lo que implica que sean similares los alcances de sus disposiciones a aquéllas propias del Poder Ejecutivo Federal, como pueden ser los requisitos previstos para la presentación de solicitudes de acceso, los plazos para dar respuesta a dichas solicitudes, el plazo para impugnar las determinaciones de los sujetos obligados, y los medios de defensa que proceden en la materia, el Poder Ejecutivo Federal ha

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

desarrollado con mucho mayor detalle, mediante disposiciones secundarias, las diversas cuestiones dispuestas en la Ley.

De esta suerte, tanto en la materia de acceso a la información, como en la de protección de datos personales y organización de archivos, existe una diferencia sustantiva en cuanto al desarrollo que ha alcanzado el Poder Ejecutivo Federal y los otros sujetos obligados por la Ley, cuestión que impacta directamente en el gobernado, cuyo ejercicio del derecho de acceso a la información puede estar sujeto a un marco normativo más o menos amplio, en razón del sujeto obligado al que solicita información, lo que necesariamente se traduce en mayor o menor seguridad jurídica para el sujeto activo.

En ese orden de ideas, si bien los procedimientos de acceso a la información pueden ser similares en los sujetos obligados por la Ley, la parte sustantiva se encuentra más fortalecida en el Poder Ejecutivo Federal, lo que se justifica considerando que en ese caso, un órgano *ad hoc* fue creado con atribuciones específicas en la materia para promover e impulsar el derecho de acceso a la información en la Administración Pública Federal, mientras que en el caso de los otros sujetos obligados, han sido unidades administrativas que ya existían y tienen encomendadas otras funciones, las que ahora además tienen a su cargo la aplicación de la LFTAIPG.

Para efectos de claridad, a continuación se señala la lista de disposiciones más relevantes emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información, a través de los cuales se han desarrollado criterios destacados en la materia:

- Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003.

- Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2004.
- Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2004.
- Lineamientos para la protección de datos personales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2005.
- Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2006.

Al respecto, es pertinente señalar que derivado de un Convenio Específico de Colaboración celebrado entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se elaboró un estudio con el objeto de analizar el desarrollo del derecho de acceso a la información y de las obligaciones de transparencia en los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, distintos a la Administración Pública Federal.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

El estudio responde a varias preguntas relacionadas con la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tales como cuál ha sido el desarrollo reglamentario e institucional de la LFTAIPG en esos órganos; cuál la demanda de solicitudes de acceso a la información y la capacidad institucional para responderlas; cuál el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia; y cómo operan los mecanismos y procedimientos de acceso a la información.

El estudio de referencia realiza precisiones importantes y arroja resultados contundentes, el desarrollo del derecho de acceso a la información se ha incrementado en mayor porcentaje en el Poder Ejecutivo Federal respecto de los otros sujetos obligados por la Ley

Del estudio en cita se desprenden elementos importantes para determinar el desarrollo de los sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo Federal, como a continuación se observa:

“...la LAI pretendió otorgar a los OSOS flexibilidad para que diseñaran normativamente un diseño adaptado a sus circunstancias específicas, pero dentro de un conjunto de principios generales previamente establecidos en materia de órganos, procedimientos de acceso y criterios de clasificación.

Como muestra este estudio, el esfuerzo normativo y de diseño no ha sido sencillo. En una primera etapa la mayor parte de los órganos se limitaron a expedir reglamentos o acuerdos que hacían las modificaciones mínimas indispensables para cumplir con el mandato legal, pero prácticamente no generaron adaptaciones específicas y siguieron el modelo institucional y de procedimiento establecido en la LAI para la administración pública federal. Con el tiempo algunos de los órganos han ido modificando su regulación, especializándola o adaptándola. Destaca por ejemplo el hecho que el IFE, la UNAM, la Suprema Corte de

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal y el TRIFE han expedido ya dos reglamentos. No obstante, como lo muestra el indicador de calidad normativa (véase la sección V de este trabajo), resta aún realizar un esfuerzo significativo por desarrollar mejores diseños normativos para los OSOS.²

Entre los resultados que arroja el estudio, para efectos de la presente investigación, destaca lo siguiente:

Así, los OSO's vistos como un conjunto, parecen avanzar en una incorporación poco parsimoniosa de la lógica de la transparencia, ante un incentivo exógeno débil. Pareciera lógico pensar que esta errática implementación de la LAI implica una reacción básicamente organizacional y directiva por parte de los OSO's. Es decir, la agenda de la transparencia avanza por razones particulares a cada organización: una importante resistencia a develar información "delicada", avances normativos básicos, atención al usuario como un principio de respuesta para evitar problemas legales o de imagen y una incorporación básica de los principios de la transparencia en el diseño y la calidad de la acción institucionalizada del organismo.

En este marco, la internalización de la transparencia como un valor guía de la organización puede fungir como un contrapeso interno que ayude a revertir no sólo el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, sino también a "auto-acotar" el margen de maniobra legal que les permite dicho incumplimiento. Llevando el argumento aún más lejos, puede pensarse que este proceso de endogeneización de la transparencia (capturado por el indicador CI) también puede mejorar el enfoque al usuario y la calidad de la reglamentación interna en materia de transparencia y acceso a la información.

En consecuencia, es posible plantear la siguiente hipótesis. La naturaleza de este tipo de organizaciones (los OSO's) y la forma en que la LAI ha sido diseñada como un mecanismo exógeno para inducir y vigilar el cumplimiento de estas obligaciones, determinan un comportamiento relativamente errático de los primeros, sobre ante la carencia de un

² López Ayllón Sergio y Arellano Gault David, *Estudio en materia de Transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. CIDE-IFAI www.ifai.org.mx.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

supervisor externo, papel que juega el IFAI al interior de la APF. Lo anterior podría significar que en el caso de los OSOS la demanda por acceso a la información (las solicitudes de información) funcionan como un mecanismo de control externo que ayuda a complementar la forma en que la LAI ha sido construida para inducir y vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los OSOs. Aunque la prueba de esta hipótesis no corresponde al análisis desarrollado en el estudio, se considera su revisión en un nivel muy preliminar, en la siguiente sección de este capítulo.³

Un asunto a destacar es el uso de sistemas electrónicos como un mecanismo de indiscutible éxito para el ejercicio del derecho de acceso a la información, dicho mecanismo denominado en el Poder Ejecutivo Federal “Sistema de Solicitudes de Información” (SISI) ha sido desarrollado y utilizado en la Administración Pública Federal desde el inicio de la implementación de la LFTAIPG, mientras que en la actualidad y según referencias del estudio elaborado por el CIDE, más del 50% de los sujetos obligados aún no utilizan un mecanismo de esta naturaleza, lo cual sin duda, redundará en la eficacia de la implementación de la LFTAIPG.

Entre las ventajas que presentan los sistemas electrónicos, destacan las siguientes:

- Generan certeza al usuario sobre la recepción de su solicitud, así como el tiempo en que ésta deberá ser atendida;
- Permite a la institución tener un registro confiable de la totalidad de solicitudes recibidas y gestionarlas oportunamente entre sus unidades administrativas;
- Facilitan al usuario la interposición de recursos de revisión pues existe registro de la fecha de respuesta y su documentación relacionada (tanto las notificaciones recibidas como la entrega de la información); y

³ *Ídem*

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

- Promueve el manejo oportuno y transparente de las estadísticas de las solicitudes de información y los recursos de revisión que resuelve la institución. En este campo debe destacarse que en este momento resulta extremadamente difícil elaborar una estadística confiable y comparable de la demanda y los resultados de las solicitudes de acceso y de los recursos de revisión.⁴

De lo anterior, es posible advertir que una problemática importante en el del derecho de acceso a la información se presenta en razón de asimetrías en el ejercicio de dicho derecho en los sujetos obligados por la Ley, en virtud, fundamentalmente, de que la LFTAIPG prevé para los sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo Federal, criterios indicativos que dichos sujetos deben desarrollar con cierta flexibilidad, pero que en modo alguno garantizan uniformidad.

El estudio elaborado por el CIDE refleja que el proceso normativo ha sido desigual y poco desarrollado en los otros sujetos obligados, lo que en alguna medida se justifica respecto del Poder Ejecutivo Federal, si se considera que en este último la LFTAIPG crea un órgano externo cuya función es por una parte, promover el ejercicio del derecho de acceso a la información y por la otra, vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG por parte de los órganos de la Administración Pública Federal, constituyéndose así, como el órgano garante del derecho de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal.

4.3. En cuanto a sus atribuciones para sancionar.

En términos de la LFTAIPG y su Reglamento, el IFAI ante el incumplimiento por parte de las dependencias y entidades de sus resoluciones, puede hacer del

⁴ *Ídem*

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

conocimiento del superior jerárquico, o bien del órgano interno de control que corresponda el incumplimiento de que se trate, a efecto de que éste inicie las investigaciones pertinentes e inicie en su caso, el procedimiento de responsabilidades administrativas. El IFAI también puede hacer público el incumplimiento, no obstante, ello constituiría únicamente una presión de carácter moral.

Cabe señalar que por lo que hace al cumplimiento de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, si bien es cierto que dicho Instituto no cuenta con atribuciones que le permitan obligar a las dependencias y entidades a cumplir sus resoluciones, también lo es que dado el marco jurídico actual en materia de responsabilidades administrativas, corresponde a la Secretaría de la Función Pública determinar en su caso, las responsabilidades y sanciones que deriven de tal incumplimiento en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que en la actualidad, en términos del artículo 63 de la LFTAIPG, son causas de responsabilidad administrativa las siguientes:

Artículo 63.- Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta ley. La sanción solo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el artículo 61;

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Como se ha señalado, compete a la Secretaría de la Función Pública, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de conformidad con el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llevar a cabo el procedimiento administrativo de responsabilidades, y determinar, en consecuencia, las sanciones correspondientes en el ámbito de la Administración Pública Federal.

En ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente señala en el antepenúltimo párrafo del citado artículo 109, la imposibilidad de imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, lo que conlleva a concluir la imposibilidad de otorgar facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información para sancionar en caso de incumplimiento de sus resoluciones, toda vez que necesariamente dichas sanciones tendrían naturaleza administrativa, las cuales compete determinar actualmente a la Secretaría de la Función Pública, por lo que hace al Poder Ejecutivo Federal.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

A mayor abundamiento, la falta de cumplimiento de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información, constituirían faltas de carácter administrativo, por lo que serían susceptibles de sanciones de la misma naturaleza, en virtud de que dichas faltas constituirían inobservancia a los principios de lealtad, honestidad, legalidad, imparcialidad y eficiencia que establece la propia Constitución como propios de la función pública.

Procedería en todo caso, una reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de establecer que en materia de responsabilidades derivadas del incumplimiento de la LFTAIPG, la autoridad competente para sustanciar el procedimiento respectivo y determinar en su caso, sanciones por dicho incumplimiento sería el IFAI.

Si bien es cierto que con ello se evitaría la duplicidad en la imposición de sanciones de naturaleza administrativa –prohibida en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, toda vez que la Secretaría de la Función Pública ya no conocería de responsabilidades derivadas del incumplimiento de la LFTAIPG, también lo es que dicho esquema se antoja sumamente complicado e inconsistente, en virtud de que la inobservancia de la LFTAIPG no tiene porque tener connotaciones particulares respecto del incumplimiento de otras leyes, es decir, ello implicaría prácticamente que para la violación de cada ordenamiento jurídico aplicable a la función pública, hubiere en materia administrativa, una autoridad distinta facultada para sancionar.

En este orden de ideas, se estima que las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información, ante el incumplimiento de sus resoluciones por parte de los sujetos obligados por la LFTAIPG, debe quedar como actualmente lo establece el artículo 92 del Reglamento:

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Artículo 92.- En los términos del artículo 56 de la Ley, si alguna dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso de revisión, lo haga de manera parcial, o a cumplir con una resolución o instrucción, el Instituto podrá:

- I. Comunicarlo al órgano interno de control que corresponda para su inmediata intervención;*
- II. Recurrir al superior jerárquico del titular de la unidad administrativa de que se trate para su inmediata intervención, o*
- III. Hacer del conocimiento público dicha circunstancia.*

Es así que con independencia de la naturaleza jurídica de la que sea dotado el órgano garante del derecho de acceso a la información, se considera que debe prevalecer el esquema actual de responsabilidades administrativas, en el que las faltas de esa naturaleza sean determinadas por las autoridades competentes en cada caso, pero no por un órgano cuya especialización no es en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Aunado a lo anterior, facultar al IFAI para sancionar el incumplimiento de la LFTAIPG, conllevaría generar un organismo *sui generis*, dado el excesivo poder que se concentraría en un solo órgano, de tal suerte que prácticamente se le estaría haciendo omnipotente frente a otros órganos del Estado.

4.4. Consideraciones preliminares respecto a la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Derivado de lo expuesto en el presente Capítulo, encontramos que la problemática que genera el no contar con un organismo único que garantice el derecho

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

consagrado en el artículo 6 Constitucional, independiente de los tres Poderes de la Unión, abarca básicamente los siguientes aspectos.

- a) Dependencia jerárquica.- Lo que resta independencia, objetividad e imparcialidad al órgano que garantiza el derecho de acceso a la información gubernamental.

- b) Ámbito de competencia.- Al constituirse el IFAI únicamente como autoridad para el Poder Ejecutivo Federal, el derecho de acceso a la información no se garantiza de manera uniforme, dado los avances que se han alcanzado en la Administración Pública Federal en el desarrollo de criterios y disposiciones secundarias en relación con aquél efectuado por los otros sujetos obligados.

En virtud de lo anterior, en el siguiente capítulo se propone una reforma constitucional, cuyo propósito sería dotar de autonomía en términos de la Carta Magna, al Instituto Federal de Acceso a la Información, con el propósito de resolver la actual problemática que representa el que se constituya como un organismo descentralizado, esto es, se estima necesario eliminar su dependencia del Poder Ejecutivo Federal, lo que implicaría que dicho Instituto fuera autoridad en materia de transparencia y acceso a la información para todos los sujetos obligados de la LFTAIPG, con excepción del Poder Judicial –como se analizará en el Capítulo siguiente-, y propiciar que las instancias, criterios y procedimientos para garantizar el derecho consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sean uniformes en el ámbito de todos los sujetos obligados por la LFTAIPG.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

A manera de referencia, y en tanto se ha tocado el tema de la uniformidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, cabe señalar que con el propósito de homologar los ordenamientos estatales y el federal en la materia, fue presentada a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2006, una propuesta de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y la transparencia, suscrita por los Gobernadores de los Estados de Aguascalientes, Chihuahua Veracruz y Zacatecas, así como por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el Segundo Congreso Nacional de Transparencia Regional.

Dicha propuesta fue adoptada por todos los ocho coordinadores de las fracciones parlamentarias que integran la Cámara de Diputados y fue analizada como iniciativa formal en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, siendo aprobada por la Cámara de Diputados.

La iniciativa aprobada pasó a la Cámara de Senadores el 8 de marzo y fue turnada por su Mesa Directiva a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda.

El Dictamen de la Iniciativa de Ley fue aprobada por la Cámara de Senadores el 24 de abril de 2007, por lo que fue remitida a las legislaturas estatales para que éstas, en su caso, emitieran la aprobación correspondiente en los términos previstos por la Constitución.

Así, una vez que el proceso legislativo cumplió con los requisitos que para tal propósito establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Titular del Ejecutivo Federal publicó el 20 de julio de 2007, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma de mérito tiene como propósito establecer los principios y bases mínimos que debe contener una Ley de esta naturaleza, a efecto de eliminar asimetrías y otorgar en condiciones de igualdad el derecho de acceso a la información en los tres órdenes de gobierno.

El Decreto publicado es el siguiente:

DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, D E C R E T A:

SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO CON SIETE FRACCIONES AL ARTÍCULO SEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o.- ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

México, D.F., a 13 de junio de 2007.- Sen. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Sen. **Javier Orozco Gómez**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de julio de dos mil siete.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña**.- Rúbrica.

Como es posible advertir, la reforma Constitucional de mérito, implicará que un año después de la entrada en vigor de la misma, las leyes de la materia se adecuen al marco que establece el citado artículo 6º.

Capítulo IV.

PROPUESTA PARA DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Una Institución cuya tarea fundamental es garantizar a los gobernados un derecho fundamental –como lo es el derecho de acceso a la información-, que tiene como finalidad contribuir a la consolidación de la democracia en México, y constituirse como una herramienta eficaz para el control de los actos de los poderes públicos, a través de la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, no puede asegurar su independencia y libertad de decisión si está sujeta a uno de los Poderes tradicionales, esto ha sido un asunto explorado en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o del Instituto Federal Electoral, cuya actividad estatal se ha consolidado y ha ganado credibilidad a partir de que se les dotó de autonomía constitucional.

Giovanni Sartori argumenta que el nexo entre opinión pública es constitutivo: la primera es el fundamento sustantivo y operativo de la segunda. Es donde radica la importancia de cómo se forma esta opinión y de la forma que adquiere. La opinión pública no es “innata”: es un conjunto de estados mentales difundidos (opinión) que interactúan con flujos de información.¹

En este contexto, Mauricio Merino señala que es crucial distinguir entre el derecho de acceso a la información y la política de transparencia. El primero se desprende del largo recorrido por el que transitó la interpretación de las reformas al artículo 6 Constitucional, relativas al derecho a la información, desde que éstas se promulgaron en 1977 y hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹ Sartori, Giovanni, *Qué es la democracia*, Editorial Taurus, Segunda Edición, México 2005, p. 93.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

concluyó, casi cuatro lustros después, que efectivamente existía ese derecho que le permitía a los mexicanos conocer la información producida y controlada por los poderes públicos. Y si bien debía ser normado por las leyes secundarias, su reconocimiento por el máximo tribunal constitucional del país permitió quebrar el secreto con el que había protegido la información generada por el gobierno durante toda la historia de la administración pública mexicana y avanzar en el diseño de las nuevas leyes que se han promulgado hasta ahora.

La política de transparencia –afirma Mauricio Merino–, en cambio, se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental... Así pues, mientras que el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia, ha de responder a las características propias de los gobiernos.²

Considerando la diferencia entre el derecho de acceso a la información y la política de transparencia, es posible afirmar que el primero constituye una herramienta básica para la implementación y desarrollo de la segunda, con independencia de otros criterios y acciones que adopte el poder público para la consolidación de dicha política.

Es decir, las políticas públicas se adoptan en razón de una determinada situación social o económica que se reconoce como una necesidad pública, de esta suerte Mauricio Merino afirma que la política de transparencia no puede ser exactamente la misma para todos los gobiernos y si bien los principios pueden ser comunes, la forma en que cada uno los adapte a sus circunstancias tiene que ser diferente.³

² Merino Mauricio, *Muchas Políticas y un solo derecho*, en López Ayllón, Sergio (coord.) Democracia, Transparencia y Constitución: Propuesta para un debate necesario, UNAM-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2006, pp.128 y129.

³ *Idem* pp. 147 y 148.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

La política de transparencia en nuestro país se ha reforzado de manera importante mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información, por ello se considera relevante propiciar la consolidación de ese derecho, cuestión que en definitiva se propiciará si el órgano creado para garantizarlo, se ve fortalecido ampliando su ámbito de competencia a prácticamente todos los sujetos obligados por la LFTAIPG.

Dotar de autonomía constitucional al IFAI, permitiría asegurar su permanencia como coadyuvante en el orden constitucional de la implementación de una política que atiende a necesidades sociales y que redundaría en la consolidación de la democracia en México.

En consecuencia, puede advertirse la necesidad de que el IFAI se constituya como un componente de la estructura constitucional, dada su participación en la dirección política del Estado, es decir, debe contar con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales, en razón del papel que desarrolla en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Si bien se considera que a cuatro años de su creación el IFAI ha tenido un papel relevante en la implementación, desarrollo y promoción del derecho de acceso a la información en nuestro País en el orden federal⁴, parecería el momento adecuado para dotarlo de autonomía constitucional, y así desvincularlo totalmente del Poder Ejecutivo Federal, pues ello evitaría arriesgar la credibilidad que hasta el momento ha obtenido como institución y contribuiría a fortalecerlo efectivamente como un órgano garante de este derecho.

⁴ Véase López Ayllón, Sergio, *La Constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate*, en López Ayllón, Sergio (coord), Democracia, Transparencia y Constitución: Propuesta para un debate necesario, pp. 235-260.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

No debe perderse de vista que aún cuando existen ciertos candados para evitar injerencias del Poder Ejecutivo Federal en relación con las funciones encomendadas al IFAI, éstos pueden no ser suficientes para garantizar su consolidación o permanencia, es decir, existen diversos mecanismos a través de los cuales se podría restar fuerza a las decisiones adoptadas por el Instituto, pero incluso, habría que cuestionarse si su permanencia como órgano de la Administración Pública Federal, no lo ubica en un serio conflicto de intereses dada su función “*cuasi* jurisdiccional”.

Es así, que se estima necesario desvincularlo de cualquiera de los poderes públicos tradicionales, lo que redundaría en su arraigo como institución garante del derecho de acceso a la información.

La propuesta del presente trabajo de investigación, se trata en realidad de una reforma integral sobre transparencia y acceso a la información pública, pues comprende una modificación constitucional que generaría el fortalecimiento de una institución, cuyo compromiso y responsabilidad son la de constituirse como un árbitro imparcial y objetivo, que atendiendo al interés general, contribuya a proveer de insumos a los gobernados para el logro de una sociedad más y mejor informada. Ello implicaría, por supuesto, una Ley prácticamente nueva, dadas las modificaciones estructurales que tendrían que efectuarse.

El rubro constitucional, reconoce una tendencia que en el derecho público mexicano se ha desarrollado a partir de construcciones orgánicas y estructuras institucionales que han modificado el esquema tradicional de la tripartición del poder público.

En ese sentido, en el primer capítulo del presente trabajo se analizaron los casos de la autonomía universitaria, del Instituto Federal Electoral, de los Tribunales

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Agrarios, del Banco de México, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Esta tendencia a la que se alude refiere creación de un órgano *ad hoc* con competencia técnica y especializada, con una limitante sana y respetuosa entre dicho órgano y los Poderes de la Unión.

Es pertinente señalar que la creación de órganos constitucionales no puede ni debe ser indiscriminada, ello derivaría en una mal entendida distribución del poder, debe pues, haber justificaciones jurídicas y reales para determinar la autonomía constitucional de un órgano público.

La naturaleza jurídica actual del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, aunada a las atribuciones conferidas, así como a disposiciones cuyo propósito fue otorgarle independencia en cuanto a la determinación de sus resoluciones, no deja clara su relación con el Poder Ejecutivo Federal, no obstante el hecho de constituirse como un organismo descentralizado lo define como un organismo auxiliar de las tareas encomendadas a dicho Poder, lo que es proclive a ambigüedades que, por un lado, podrían generar lagunas y vacíos jurídicos que afectarían el actuar cotidiano de la institución en curso y, por el otro, podrían derivar en un problema de legitimidad a medias y no debidamente cimentada.

Tras la expedición de una Ley que regulara el derecho de acceso a la información y la creación de un organismo que garantiza el ejercicio de dicho derecho, el

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

siguiente paso en esta materia debe ser el otorgar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública un grado de autonomía que en el Estado moderno, sólo la Constitución como ley suprema puede conceder. En otras palabras, la intención es dar un giro respecto a la naturaleza jurídica de esta institución dotándola de autonomía constitucional, esto es, crear un órgano a la par de los tres Poderes de la Unión, sin perjuicio de la rendición de cuentas y la fiscalización a la que debe someterse, particularmente dentro de la esfera del Poder Legislativo.

Al respecto, es pertinente señalar que se han presentado diversas iniciativas de reformas al artículo 6º Constitucional, cuyo propósito ha sido dotar de autonomía constitucional al IFAI. Ninguna de estas iniciativas han sido discutidas, pero constituyen un referente importante para la presente investigación, por lo que a continuación se transcriben.

El 9 de junio de 2004, el entonces Senador César Camacho Quiroz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una Iniciativa de reformas constitucionales en los términos siguientes

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CC. SECRETARIOS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN P r e s e n t e s

César Camacho Quiroz, Senador de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II y 73 fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman y adicionan los artículos 6º y 108º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

La tutela constitucional y legal del derecho de acceso a la información pública encuentra su fundamento en dos principios inherentes al Estado Constitucional y Democrático de Derecho; por un lado en el carácter de derecho humano que subyace en el derecho a la información y por otra parte, en el indudable carácter público de las funciones, recursos y patrimonio de los poderes del Estado.

En los instrumentos jurídicos internacionales y en las declaraciones doctrinales suscritos y adoptados por nuestro país, se reconoce la dimensión de derecho humano del derecho a la información reconocido en el artículo 6º constitucional.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, todos suscritos por nuestro país, se advierte la tendencia mundial para reconocer los derechos humanos y promover la creación de garantías efectivas para hacer posible su ejercicio.

En el contexto de esa tendencia es relevante atender el Informe del año 2000 del Relator Especial sobre la Promoción y Protección a la Libertad de Opinión y Expresión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en el que expresa que "el derecho a buscar, recibir y distribuir información no es sólo un corolario de la libertad de opinión y de expresión, sino un derecho en sí mismo, uno de los que sustentan las sociedades libres y democráticas".

México no se ha quedado atrás de tal tendencia. En abril del 2004, el Senado de la República ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En ese instrumento jurídico y programático internacional se actualizan y proyectan los principios y alcances del derecho a la información, y se establecen recomendaciones muy atendibles en el contexto actual del país.

En el artículo 10º de dicho instrumento se señala que: "Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda".

Los conceptos de transparencia y de derecho de acceso a la información pública gubernamental han tenido importantes repercusiones en una gran cantidad de ordenamientos legales alrededor del mundo que conviene tener presentes.

En el ámbito de la Unión Europea, la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992, primeramente, así como las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa y Edimburgo, de junio y diciembre de 1992, respectivamente, coincidieron en ampliar el ámbito de la información a los ciudadanos de la Unión Europea; al establecer el compromiso de respetar los principios de transparencia y de acceso a los documentos de las instituciones europeas, como garantías indispensables para consolidar el proceso de unificación.

En la Constitución Española de 1978, en el Artículo 105. b) se remite a la ley la regulación del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, "excepto

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

en aquello que afecte la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas".

Específicamente en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el Artículo 35 h) se reconoce el derecho de acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en otras leyes específicas.

En Latinoamérica existe legislación constitucional sobre la materia, en países como Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Perú, lo que constituye un síntoma positivo del creciente nivel de conciencia de las comunidades políticas y sociales, y de los poderes públicos de esos países, sobre el imperativo de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho de acceso a la información pública.

El ejercicio del derecho de acceso a la información propicia que los ciudadanos y todas las personas que potencialmente lo puedan ejercer, se interesen y vigilen la gestión pública. Al ejercer tal derecho pueden disponer de la información básica para exigir mayor transparencia y rendición de cuentas a los poderes públicos.

Para que el ejercicio de tal derecho sea eficaz, es necesaria la existencia de procedimientos que faciliten, al mismo tiempo, la búsqueda y entrega de la información solicitada. Este derecho implica por parte de la autoridad el apego al principio de máxima publicidad. Lo que significa que deberá proporcionar la información solicitada, salvo que por disposición de la ley, la información deba ser clasificada como reservada o confidencial.

En este sentido, nuestro país dio un paso importante con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En la ley se establecieron las garantías legales e institucionales mínimas para materializar el ejercicio del derecho humano de acceso a la información.

La ley contiene principios muy valiosos para la consolidación del sistema democrático en México. En su artículo segundo establece que "toda la información del gobierno es pública", e instruye a todas las dependencias y entidades públicas a favorecer el "principio de publicidad de la información" por encima de la reserva.

Entre los principios fundamentales que se desarrollan en la ley, destacan los siguientes: 1.- La tutela del derecho de todas las personas a solicitar información, 2.- Las obligaciones mínimas de transparencia de los poderes públicos, 3.- La protección de los datos personales, y 4.- La creación del órgano responsable de vigilar el cumplimiento de la ley y resolver los problemas contenciosos que se susciten en el ejercicio del derecho de acceso.

En ese contexto se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), concebido como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, y como responsable de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, al tiempo que protege los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

El acceso a la información es la regla, mientras que la reserva y confidencialidad constituyen la excepción. Se reconoce el derecho de todas las personas a solicitar información que aún no se ha hecho pública, por medio de procedimientos sencillos y expeditos. Y establece un procedimiento cuasijudicial al que se pueden acoger todos los solicitantes que consideren que su derecho de acceso ha sido insuficientemente respetado, y se deja a salvo el derecho a acudir a instancias judiciales.

A pesar de la eficacia de la ley y de la pertinencia de las resoluciones del IFAI, a la luz de un año de vigencia y de experiencia acumulada en el ejercicio y tutela del derecho de acceso a la información, se han puesto de manifiesto ciertas limitaciones legales e institucionales para superar las expresiones y tendencias obstruccionistas, así como las prácticas de secretismo y de discrecionalidad en el manejo de la información que aún persisten en algunas instancias del poder público.

En tal virtud, e independientemente del positivo desempeño que el IFAI ha demostrado hasta ahora, existen limitaciones y deficiencias en la ley que deben ser subsanadas. Consideramos que ha llegado el momento más adecuado para otorgarle al IFAI el estatuto constitucional necesario, para que esté en condiciones legales e institucionales de acometer los desafíos, problemas y barreras que han emergido contra el proceso de transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Está plenamente justificado el impulso legislativo para otorgar al IFAI el carácter de organismo constitucional autónomo, y desarrollar constitucionalmente los rasgos fundamentales del derecho de acceso a la información, como una de las vertientes del genérico derecho a la información.

La realidad estatal contemporánea, la cual se ha ido haciendo compleja y problemática, hace surgir la necesidad de perfeccionar la manera en que actúan los poderes públicos y la distribución de funciones entre cada uno de ellos. Es así, que la tutela del derecho a la información pública gubernamental requiera de una entidad independiente o con garantía institucional que no subordine a ningún órgano o poder sus resoluciones, que deberán ser obligatorias y definitivas para los sujetos obligados a otorgar aquélla, sin perjuicio de la prerrogativa de los particulares de recurrirlas en la vía judicial.

La independencia orgánica que esta reforma implica, no solamente representa la ausencia de controles burocráticos del IFAI, sino la necesidad de otorgarle autonomía financiera o garantías económicas a su favor, pues no se trata únicamente de que disponga de un ámbito de competencias constitucionalmente determinado, sino también de que ese ámbito cuente con los medios suficientes para poder actuar en la realidad cotidiana del Estado.

La razón que fundamenta esta reforma se puede concretar en la necesidad de desarrollar, por configuración inmediata de la Constitución, la nueva función que el Estado tiene en la promoción y defensa del derecho ciudadano a la información pública, la cual no puede llevar acabo por órganos tradicionales.

Desde luego, al elevarse el IFAI a la categoría de organismo constitucional autónomo, la Constitución debe prever también principios de control y responsabilidad de sus miembros,

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

los cuales existen para los demás poderes públicos, de tal manera que dicha independencia no implique dejar de observar el orden jurídico.

En consecuencia, se establece en el mismo artículo sexto constitucional que el IFAI deberá enviar un informe anual de su gestión al Senado de la República, que deberá de estar precedido de informes trimestrales. Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé actualmente en su artículo 39 que dicho informe deberá presentarse ante el Congreso, al quedar facultada la Cámara de Senadores para intervenir en la de designación de sus Consejeros, se considera que la rendición de cuentas debe realizarse ante la misma.

Debido a la alta responsabilidad que tienen sus integrantes, se adiciona el artículo 108 para someterlos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, de tal forma que su autonomía no sea excusa para responder ante la ley por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por otra parte, la presente propuesta de reforma constitucional otorga a los directivos del IFAI la categoría de consejeros, en sustitución del concepto de comisionados que la ley secundaria vigente les confiere, en atención a la nueva naturaleza jurídica del organismo.

En ese sentido, se faculta al Senado o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que elija, mediante votación calificada y a propuesta del Presidente de la República, a los cinco consejeros que integran su órgano superior de dirección. Los requisitos de elegibilidad de éstos, quienes durarán en su encargo siete años, prorrogables por el mismo término, se remiten a la legislación secundaria.

Esta iniciativa responde a la necesidad que el Estado mexicano tiene de situar el derecho de acceso a la información como uno de los pilares de la democracia; al mismo tiempo que se incentiva el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, propiciando la recuperación de la naturaleza pública del poder, de su patrimonio y del ejercicio de sus funciones públicas.

Sin instrumentos institucionales que garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información, es altamente probable que se mantengan ciertos cotos amurallados dentro de los poderes públicos, así como de los sujetos obligados que siguen ajenos al escrutinio público de manera injustificada e ilegal.

Ningún territorio del Estado, ningún servidor público, ningún representante político, ni ninguna función y patrimonio públicos deben mantenerse vetados, salvo que la ley de manera rigurosa lo permita y señale, pero sólo respecto de la información reservada y confidencial.

El reforzamiento de las funciones y alcances de las resoluciones del IFAI se hace aún más necesario en el contexto de las expresiones crecientes de corrupción y de decisiones arbitrarias que conspiran contra la consolidación de la democracia y contra el carácter público de las instituciones, patrimonio y funciones del Estado en sus diversas expresiones, modalidades y niveles.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Garantizar de manera más efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información de todos los poderes públicos, sin excepción, contribuye a aumentar la transparencia y eficacia de las funciones públicas e incide en la disminución de la ineficiencia y corrupción.

Es un imperativo del Estado Constitucional y Democrático de Derecho proteger el interés público que subyace en el conocimiento de la información en manos de los poderes públicos, así como garantizar que el patrimonio y los recursos públicos se utilicen efectivamente para beneficio colectivo.

En el contexto actual, oponerse al proceso de reforma y desarrollo institucional que implica la tutela democrática de los derechos humanos y la restauración del carácter público de los poderes del Estado, sería una señal de complacencia, falta de compromiso democrático y debilidad ante las amenazas de la corrupción y privatización del poder y de las funciones públicas.

Con base en lo anterior, someto a la consideración de esta Soberanía, la presente Iniciativa con

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONALOS ARTÍCULOS 6º Y 108º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTÍCULO UNICO.- Se reforman y adicionan los Artículos 6 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6º.- La manifestación de las ideas....

En lo que hace a la vertiente de éste último derecho, denominada como derecho de acceso a la información, un organismo público autónomo será responsable de garantizar su ejercicio, vigilar el cumplimiento de la ley, de las obligaciones de transparencia, proteger los datos personales y resolver las controversias que se susciten entre los sujetos obligados y los solicitantes.

El organismo se denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y será la autoridad competente en la materia. En la interpretación y aplicación de la legalidad deberán privilegiarse los principios de publicidad y de interés público para conocer la información en posesión de los sujetos obligados, sin detrimento de la protección de los datos de las personas físicas.

Como organismo constitucional, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus funciones, administración y presupuesto. Anualmente deberá enviar un informe de su gestión al Senado, que deberá estar precedido de informes trimestrales. Su consejero presidente deberá comparecer ante la comisión legislativa correspondiente y el Pleno del Senado emitirá un dictamen anual que recoja la evaluación del desempeño del instituto.

EL Instituto Federal de Acceso a la Información Pública será dirigido por un Consejo General, que será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

presidente y cuatro consejeros, que serán elegidos sucesivamente, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada, a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo Federal. El Senado conocerá y aprobará las licencias, renunciaciones y sustituciones de los consejeros.

Los ciudadanos a que se refiere el párrafo anterior, deberán reunir los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley aplicable y durarán en su cargo siete años, al término de los cuales podrán ser ratificados por un periodo de siete años más. No podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar empleo o cargo en la Federación, los Estados y el Distrito Federal, o de particulares, salvo que se trate de actividades y cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, culturales, de beneficencia y no lucrativas.

Las resoluciones del instituto serán obligatorias y definitivas para todos los poderes del Estado y sujetos obligados por la ley. Los particulares podrán recurrirlas por la vía judicial.

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

....
....
....

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Senado de la República determinará la permanencia de los actuales comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información. Por única vez, tres de los cinco consejeros durarán en su cargo cuatro años, con el objeto de cumplir con el sistema de renovación escalonada. Al final de su periodo se elegirá a los sustitutos por siete años. En cada caso, el Senado de la República decidirá quiénes de entre los comisionados actuales deberán convertirse en consejeros en los términos de la presente reforma; y lo comunicará al Presidente de la República, para que proceda en los términos del artículo 6º constitucional, en un plazo no mayor de seis meses contados a partir del inicio de la vigencia de la presente reforma.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

TERCERO.- Todos los sujetos obligados en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deberán adecuar sus reglamentos y resoluciones en la materia conforme a lo dispuesto hasta la fecha por el IFAI, en un plazo no mayor de 6 meses. Pasado ese término deberán sujetarse en lo sucesivo a lo dispuesto por el Consejo General del IFAI.

CUARTO.- El patrimonio, presupuesto y estructura orgánica actuales del IFAI no se verán afectados. Se sugiere que en el próximo proyecto del presupuesto de egresos se consideren los ajustes a la alza necesarios para que el IFAI cumpla con las funciones constitucionales que se le otorgan con la presente reforma.

Por su parte, el 17 de noviembre de 2006, la Diputada Erika Larregui, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista, presentó una iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, cuyo texto es el siguiente:

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ÉRIKA LARREGUI NAGEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Érika Larregui Nagel, diputada a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 6º; 26; 71, fracción II; 72; 73, fracción XXX, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II; 56; 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables, solicita se turne a la Comisión correspondiente, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

El Poder Revisor o Constituyente Permanente lo ha señalado y establecido en nuestra Constitución Política, especialmente en el artículo 6º.: "*...el derecho a la información será garantizado por el Estado...*".

Ante esto, no está demás recordar lo que en el siglo pasado se expresó por el H. Congreso de la Unión y que los legisladores, que en ese momento tuvieron la alta responsabilidad de analizar, comprender y aprobar esa garantía individual que ha revolucionado el entender y reclamar la actuación u omisión de los gobernantes, establecieron en la Norma Fundamental para que el pueblo:

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

"... disponga de la información suficiente que le permita llegar al conocimiento de la realidad nacional. Entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupo o de personas que le vede la posibilidad de conceder la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, es característica de los regímenes dictatoriales. El Estado mexicano, mediante la reforma propuesta, eleva a rango constitucional el derecho a la información, que es una de las bases de sustentación de la democracia como sistema de vida. Tal derecho no puede quedar en manos de los particulares, ni de organismos intermedios, sino que le corresponde al Estado garantizarlo..."

Así como también que cualquier persona busque:

"... el progresivo mejoramiento del conocimiento y de la conciencia ciudadana, que han de contribuir a que todos los mexicanos estemos más enterados y mejor informados con una conciencia crítica, vigilante, analítica y participativa, que es imprescindible en la época actual, para el logro de un mejor país y una mejor sociedad que hemos de legar a nuestros hijos..."

"... sustentar una comunicación continua y veraz entre representantes y representados, como única base sólida y trascendente de la participación popular, dentro del nivel de desarrollo de nuestro país, que ha alcanzado un notable adelanto en sus sistemas de información y estadísticas..."

"... al ser garantizado por el Estado el derecho a la información, como lo señala la iniciativa, también impone al organismo gubernamental una obligación institucional constante, de asegurar ese derecho al ciudadano o grupo social, para que bien informado se encuentre en las mejores condiciones para poner su iniciativa al servicio de las tareas que aseguren una mejor convivencia y un espíritu participativo..."

De esta forma, es necesario fortalecer la garantía individual de acceso a la información pública; el derecho a la misma que debe ser garantizado por el Estado y no quedar en manos de terceros interesados para que, mediante procedimientos sencillos y expeditos, se pueda obtener la información pública y evaluar el desempeño de la acción u omisión gubernamental.

Por lo anterior, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México somete a la consideración de esta Cámara de Diputados, una iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones constitucionales en materia de derecho de acceso a la información pública de forma sencilla y expedita, tanto para la Federación; estados; municipios; Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como para aquellas personas, físicas o morales, nacionales o extranjeras, que por cualquier motivo o título, por sí o por medio de interpósita persona, hayan administrado, aplicado, dispuesto, ejercido, manejado, recaudado, recibido, transferido o utilizado recursos públicos. Para éste último caso, debemos hacer transparente y que rindan cuentas todos los que recibieron recursos públicos, para así controlar y monitorear sus acciones, y cómo han destinado y aplicado esos recursos, que deben estar dirigidos en todo caso a incrementar el beneficio de la colectividad.

Esta iniciativa tiene como objetivos principales que toda persona pueda contar con los elementos mínimos y adecuados en materia de información pública para que se pueda evaluar el desempeño de la acción gubernamental y, entre otros, se manifiesten aspiraciones y demandas que, si así se considera, deban ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

mediante la participación en el Sistema de Planeación Democrática que establece nuestra Constitución.

Mediante la iniciativa que se propone, se crea un organismo público autónomo, el cual estará encargado de garantizar el acceso a la información pública federal y la protección de datos personales en posesión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los organismos autónomos, incluido el que se propone, y cualquier otro órgano federal. Esto es conveniente debido a que debemos contar con un cuerpo colegiado que, únicamente en materia de acceso a la información pública, obligue a los demás entes de la Federación a que cumplan con las disposiciones de información pública y de protección de datos personales.

Para esto, el Instituto resolverá sobre las respuestas, evasivas o negativas de acceso a la información pública del i) Ejecutivo federal: las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal), la Procuraduría General de la República y la Consejería Jurídica del propio Ejecutivo federal, entre otros; ii) de las Cámaras en que se compone el H. Congreso de la Unión, su Comisión Permanente, la Auditoría Superior de la Federación o cualquier unidad administrativa en el Congreso de la Unión; iii) aquellas del Poder Judicial de la Federación que se den por conducto del Consejo de la Judicatura Federal; iv) los organismos autónomos que estable la propia Constitución General, y v) cualquier otro órgano federal como, entre otros, los tribunales administrativos federales, los fideicomisos públicos en los que intervenga el Ejecutivo federal, las universidades públicas o las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas. Para garantizar la colaboración de poderes, misma que debe estar establecida en la Constitución, se propone que el Instituto presente un informe al Congreso de la Unión conforme a lo que establezca la ley en la materia.

Dichas resoluciones serán definitivas para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales, los organismos autónomos que disponga la Constitución o cualquier otro órgano federal, y para los funcionarios o servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los todos los anteriores.

A ese organismo público autónomo que se plantea en esta iniciativa se le denominará de igual forma que la actual entidad Administración Pública Federal, es decir, Instituto Federal de Acceso a la Información, el cual estará integrado por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República o en su recesos por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.

En efecto, se propone elevar a rango constitucional que dichos comisionados, una vez nombrados por el Ejecutivo federal, sean aprobados por la Cámara Alta o por la Comisión Permanente del Congreso General, según corresponda, para evitar posibles acciones legales por parte de aquellos que fueran "objetados", o en contra de las resoluciones del Instituto, toda vez que se estima que el actual artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, transgrede los artículos 49 y 133 del código supremo, y como consecuencia el 16 del mismo; en otras palabras, los principios de división de poderes; de autonomía de cada poder; de supremacía constitucional y por extensión el de legalidad, debido a que las actuaciones de las autoridades deben fundarse y

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

motivarse en la ley que les otorga sus atribuciones y deberes, y más aún en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Básicamente se señala que esa colaboración de poderes no se encuentra establecida en la norma fundamental y por tal razón, si deseamos realmente que dicha colaboración entre el Ejecutivo federal y el Senado de la República (o la Comisión Permanente del Poder Legislativo federal) sea constitucional y por ende legal, debemos incorporarla en el máximo ordenamiento del país, pues de lo contrario únicamente estaría en el ámbito de las atribuciones del Ejecutivo federal nombrar a los ya señalados comisionados, dejando fuera la intervención concreta de una de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente del mismo.

Relacionado con lo anterior, también se propone que los mencionados comisionados del Instituto estén sujetos al Título Cuarto de la propia Constitución General, ya que el Presidente de la República, junto con los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, rubricaron un decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002 en el cual se establece, en su artículo 9, que *"... El Instituto contará con una Contraloría Interna, órgano de control interno, que ejercerá sus funciones acorde con la naturaleza especializada del Instituto y sin interferir en las decisiones sustantivas de la entidad, de conformidad con la legislación en la materia..."*.

Esto ha conducido a que el Órgano Interno de Control en el actual Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, fundando y motivando su actuación en ese artículo 9, no pueda actuar o iniciar el procedimiento correspondiente en torno a las presuntas responsabilidades por actos u omisiones llevadas a cabo por los comisionados de ese Instituto, probablemente violando lo establecido en la Carta Magna sobre que *"...Para efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos... en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal... quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."*, así como también que *"... Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."*. Así, y como ya se mencionó, para que no quede duda alguna, los comisionados del organismo autónomo que se propone son servidores públicos sujetos a responsabilidades conforme a lo que mandata nuestra Constitución Política.

Con relación a las entidades federativas, entendiendo por éstas a los estados y al Distrito Federal, a través del **Artículo Segundo** del decreto se propone que en cada una exista un organismo especializado en materia de acceso a la información pública, integrado por no más de cinco comisionados, quienes serán nombrados por el gobernador del estado o por el jefe de gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Congreso del estado o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según corresponda. Los requisitos de elegibilidad, su periodo de tiempo y los supuestos de su remoción se establecerán en la ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional, favoreciendo el principio de máxima publicidad y con sujeción a la clasificación que disponga esa ley, que en ningún caso se deberá menoscabar el derecho a obtener esa información pública para que así las personas puedan calificar el ejercicio gubernamental o, entre otros, participar en el Sistema de Planeación Democrática a

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

nivel federal o, en su caso, en los planes de desarrollo de las entidades federativas así como de los municipios.

Al igual que en lo federal, según sea, en el ámbito de los estados, municipios, Distrito Federal y las demarcaciones territoriales del mismo, las resoluciones de los mencionados organismos especializados serán definitivas para los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de las entidades federativas, y para sus servidores o funcionarios que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los mismos. Los demás particulares podrán impugnar esas resoluciones directamente ante el Poder Judicial de la Federación.

Lo señalado en la última parte del párrafo anterior es de suma importancia, toda vez que en algunas entidades federativas se ha establecido, contrario al derecho de acceso a la información pública de forma sencilla y expedita, que las respuestas que se dan a las personas y si éstas no estén conformes con aquellas, en primer término tendrán que seguir un procedimiento de reconsideración ante quien se solicitó la información; después recurrirse ante los tribunales de lo contencioso administrativo, y de forma posterior, si así se amerita, iniciar el juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación.

Esto ocasiona que las personas tengan que seguir un proceso largo, tedioso y engorroso, por lo cual así se justifica que, como en la esfera federal, las respuestas que otorguen a las personas los comités de información correspondientes, únicamente se recurran tales respuestas ante el organismo especializado en materia de acceso a la información pública, para que de forma posterior las personas, si están inconformes, acudan directamente al amparo y protección de la justicia de la unión, es decir al Poder Judicial de la Federación que, con su capacidad y compromiso con la nación, podrá resolver las evasivas o negativas de acceso a la información pública conforme al Estado de derecho que debe imperar en todo momento en nuestro país.

Es importante recalcar que en esta iniciativa se propone, en el **Artículo Tercero** del decreto, que ningún legislador, sea federal, estatal o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrá ser parte de aquellos entes que se establezcan en la Constitución o por medio de ley, que intervinieron en su formulación, reforma o adición, o en la ratificación o aprobación de los titulares de esos entes, para así evitar posibles conflictos de intereses o señalamientos de que se favoreció a una persona o un sector de la sociedad, para que de esta forma sea más transparente la actuación del poder legislativo.

Asimismo, con el objeto de lograr la independencia de aquellos que organizaron o calificaron la elección de Presidente de la República, también en esta iniciativa se propone que los servidores o funcionarios públicos que hayan sido magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consejeros o directivos en el Instituto Federal Electoral, no podrán desempeñar, en ningún tiempo, un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal encabezada por quien ganó la elección que ellos mismos organizaron o calificaron. Asimismo, se estima que la reserva anterior debe trasladarse a las entidades federativas y sus municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según corresponda.

Finalmente, es conveniente señalar que en este acto legislativo se presentan a esta soberanía, tanto la iniciativa que nos ocupa, la cual contempla reformas y adiciones a la

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Carta Magna que ya se mencionaron y otras que se realizan para estar acordes con las modificaciones que se proponen, así como también su correspondiente iniciativa con proyecto de ley reglamentaria que retoma la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, robusteciendo el derecho de acceso a la información pública que no debe estar en manos de particulares, terceros o sujeto a la tramitología pública, en este caso a los costos de transacción en la obtención de la misma que desincentivan la participación de la sociedad en las decisiones públicas, sino una real transparencia y rendición de cuentas que todo Estado debe facilitar a sus gobernados mediante procedimientos sencillos y expeditos, para que se lleven a cabo las evaluaciones de desempeño de los gobernantes; para que se adopten las decisiones adecuadas al momento de sufragar en las elecciones populares, así como la debida expresión de demandas y aspiraciones en el Sistema de Planeación Democrática.

Por lo expuesto, la legisladora que suscribe, diputada a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, a nombre del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6to.; 26 y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables, somete a la consideración de esta Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero.- Se **reforman** los artículos 6o.; 26, apartado A, segundo párrafo; 73, fracción XXVIII; 134, primer párrafo; y se **adiciona** el artículo 134, con un último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

El Estado garantizará, mediante procedimientos sencillos y expeditos, el derecho de acceso a la información pública. Este derecho no estará sujeto a demostración, interés, justificación, motivación o utilización alguna de la información pública, sino en los casos que establece el párrafo anterior y en los términos que disponga la ley, la cual fijará la información pública obligatoria que, por cualquier medio, estará disponible en todo momento para las personas.

En ningún caso podrá clasificarse la información relacionada con delitos de lesa humanidad o de violaciones graves a derechos fundamentales.

En los términos que disponga la ley, será pública toda la información que por cualquier motivo o título los sectores social o privado, nacionales o extranjeros, por si o a través de interpósita persona, hayan administrado, aplicado, dispuesto, ejercido, manejado, recaudado, recibido, transferido o utilizado recursos públicos. Los informes que deberán presentar esos sectores serán públicos y deberán contener la información que establezca la ley.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

La garantía de acceso a la información pública federal estará encargada a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información, con independencia técnica, de gestión y decisión, y con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual estará integrado por cinco comisionados, sujetos al Título Cuarto de esta Constitución, cuyos periodos de encargo, aspectos de remoción y requisitos de elegibilidad serán establecidos en la ley, nombrados por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado de la República o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En ningún caso podrán ser comisionados del Instituto aquellos a que se refieren los párrafos quinto y sexto del artículo 108 de esta Constitución o los que señale la ley. El Instituto Federal de Acceso a la Información resolverá sobre la evasiva o negativa de acceso a la información pública de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos autónomos que establece esta Constitución o de cualquier otro órgano federal, y protegerá la información personal en posesión de dichos poderes, organismos y órganos. El Instituto rendirá anualmente al Congreso de la Unión un informe en los términos que establezca la ley.

Las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información serán definitivas para la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, para los Poderes Legislativo y Judicial Federales, los organismos autónomos así como para las personas desempeñen un empleo, cargo o comisión en los mismos. Esas resoluciones serán públicas y estarán sujetas a la clasificación que disponga la ley. Los demás particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

El acceso a la información pública en las entidades federativas se garantizará conforme a lo que establece esta Constitución.

Artículo 26.

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante **los derechos de acceso a la información pública y de participación** de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

...

...

B. ...

Artículo 73. ...

I. a XXVII. ...

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

XXVIII. Para legislar en materia de acceso a la información pública en la República;

XXIX. a XXX. ...

Artículo 134. Los recursos **económicos, ya sean en efectivo o en especie, que** dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, sus respectivas administraciones públicas paraestatales, **así como aquellos que reciban recursos federales por cualquier motivo o título,** se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

...

...

...

En los términos que disponga la ley que señala el artículo 6o. de esta Constitución, será pública toda la información materia de este artículo.

Artículo Segundo.- Se **reforman** los artículos 115, fracción II, párrafos segundo y tercero en sus incisos a) y c); Se **adicionan** los artículos 115, fracción II, tercer párrafo, inciso a), con un segundo párrafo; 116, con una fracción VI, las actuales fracciones VI y VII se recorren y pasan a ser VII y VIII, respectivamente; y 122, apartado C., con una BASE SEXTA, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. .-.

I. ...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, **garanticen el derecho de acceso a la información pública y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

...

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares en torno al acceso de información pública, serán dirimidas por el organismo especializado en materia de acceso a la información pública de cada Estado, conforme a la ley que expida el Congreso Estatal, la cual se sujetará a lo dispuesto en esta Constitución General;

b) ...

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 116 de esta Constitución;

d) a e) ...

...

III. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. a V. ...

VI. Las Constituciones de los estados establecerán el derecho de acceso a la información pública conforme a lo dispuesto en esta Constitución.

Cada estado contará con un organismo especializado en materia de acceso a la información pública, que resolverá favoreciendo el principio de máxima publicidad en los términos que señale la ley a que se refiere el artículo 6o. constitucional y sin que se menoscabe lo dispuesto en el artículo 26 de esta Constitución. Cada organismo estará integrado por no más de cinco comisionados, sujetos al Título Cuarto de esta Constitución, cuyos periodos de encargo, aspectos de remoción y requisitos de elegibilidad serán establecidos en la ley que señala el artículo 6o. Constitucional, nombrados por el gobernador del estado con aprobación del Congreso estatal.

Las resoluciones de los organismos especializados de los estados serán definitivas para los Poderes Legislativo y Judicial estatales, las administraciones públicas centralizadas o paraestatales de los estados, los municipios, así como para las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los mismos. Dichas resoluciones serán públicas, sujetas a la clasificación que establezca la ley y podrán ser impugnadas por los demás particulares ante el Poder Judicial de la Federación.

VII. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

VIII. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. a B. ...

C. ...

BASE PRIMERA.- a BASE QUINTA.- ...

BASE SEXTA.- Existirá en el Distrito Federal un organismo especializado en materia de acceso a la información pública, que resolverá favoreciendo el principio de máxima publicidad en los términos que señale la ley a que se refiere el artículo 6o. de esta Constitución y sin que se menoscabe lo dispuesto en el artículo 26 constitucional. El organismo estará integrado por no más de cinco comisionados, sujetos al Título Cuarto de esta Constitución, cuyos periodos de encargo, aspectos de remoción y requisitos de elegibilidad serán aquellos establecidos en la ley que señala el artículo 6o. de esta Constitución, nombrados por el Jefe de Gobierno con aprobación de la Asamblea Legislativa.

Las resoluciones del organismo especializado en materia de información pública en el Distrito Federal serán definitivas para la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados del Distrito Federal, y las demarcaciones territoriales. Esas resoluciones serán públicas, sujetas a la clasificación que establezca la ley y podrán ser impugnadas por los demás particulares ante el Poder Judicial de la Federación.

D. a H. ...

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Artículo Tercero.- Se **reforman** los artículos 108, primer párrafo; 110, primer párrafo; 111, primer párrafo; y se **adiciona** el artículo 108, con los párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, **en el Distrito Federal, en las Cámaras en que se divide el Congreso de la Unión** así como a los servidores **del Instituto Federal de Acceso a la Información; del organismo encargado de normar y coordinar el Sistema de Nacional de Información Estadística y Geográfica; del banco central; del Instituto Federal Electoral y los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, **comisiones o encargos**.

...

...

...

Los servidores o funcionarios públicos que hayan sido o sean magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consejeros o directivos en el Instituto Federal Electoral, no podrán desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal encabezada por quien ganó la elección que ellos mismos organizaron o calificaron. Las leyes de las entidades federativas, según corresponda, atenderán lo establecido en este párrafo para las mismas así como para sus municipios o demarcaciones territoriales.

Tampoco podrán desempeñar un empleo, cargo o comisión en los desconcentrados, entidades paraestatales u organismos constitucionales autónomos aquellos legisladores que intervinieron en la formación, reforma o adición de esta Constitución, leyes o decretos que los crean, reformen o adicionen, o que intervinieron en la aprobación o ratificación de sus titulares. Asimismo los diputados o senadores al Congreso General pertenecientes a la legislatura en la cual se haga la declaración de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos o los Senadores que pertenezcan a la legislatura inmediata posterior de cuando se haya hecho esa declaración, en ningún tiempo ni por cualquier motivo podrán desempeñar un empleo, cargo o comisión en la administración que aquel encabeza.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente,

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, **los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, los integrantes de la junta de gobierno del organismo encargado de normar y coordinar el Sistema de Nacional de Información Estadística, el gobernador del Banco Central, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, **los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, los integrantes de la junta de gobierno del organismo encargado de normar y coordinar el Sistema de Nacional de Información Estadística, el gobernador del Banco Central, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

...

...

Transitorios

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan y en su caso se abrogan, todas las disposiciones que se opongan a este decreto.

Tercero.- El H. Congreso de la Unión deberá, dentro de los noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, expedir la ley en materia de acceso a la información pública así como, en su caso, las modificaciones correspondientes al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de este decreto.

Cuarto.- Las Legislaturas de los estados realizarán, en lo conducente, dentro de los ciento ochenta días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las reformas, adiciones o derogaciones correspondientes a las Constituciones estatales y, en su caso, la expedición de las leyes que correspondan para garantizar el acceso a la información pública conforme a lo dispuesto en este decreto.

Quinto.- El Ejecutivo federal podrá nombrar como Comisionados del organismo autónomo que se crea mediante el presente decreto a aquellos que fungen con dicha función en la actual entidad de la Administración Pública Federal en materia de acceso a la información pública, siempre y cuando cumplan con los requisitos que se establezcan en la ley que señala el artículo 6o. constitucional y los párrafos quinto y sexto que se adicionan al artículo 108 constitucional mediante este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los dieciséis días del mes de noviembre del año dos mil seis.

"2006, Año del Bicentenario del natalicio del Benemérito de las Américas, don Benito Juárez García"

Dip. Érika Larregui Nagel (rúbrica)

El proceso evolutivo de otras instituciones democráticas en nuestro país es retomado por las reformas constitucionales propuestas por las Iniciativas de referencia: otorgar al IFAI el carácter de órgano constitucional autónomo, en

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

términos muy similares al caso del Instituto Federal Electoral (en el artículo 41 de la Carta Magna).

Es así que la propuesta del entonces Senador Camacho y de la Diputada Erika Larregui, constituyen un referente importante para los propósitos de la presente investigación, no obstante, se estima que las reformas no consideran dos aspectos trascendentales que redundarían en el impacto y la eficacia que pudiera tener dotar de autonomía constitucional al IFAI.

Un aspecto fundamental constituye lo relativo al Poder Judicial.

Al respecto, se estima que el Poder Judicial, dadas sus atribuciones jurisdiccionales y su función como órgano máximo de control constitucional, es el único sujeto obligado que debe quedar fuera del ámbito de competencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, a efecto de que las resoluciones de éste sigan sujetas a dicho control constitucional.

De lo contrario, es decir, sujetar al Poder Judicial a la autoridad del IFAI, supondría que las resoluciones del Instituto fueran únicamente recomendaciones, esto es, resoluciones no vinculantes, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que sería la única forma de exceptuarlas de la revisión por parte del Poder Judicial.

Es decir, por obvias razones al quedar el Poder Judicial sujeto al mando del IFAI, quedaría impedido para revisar las resoluciones del órgano que se constituyera como autoridad en la materia para dicho Poder.

En ese sentido, y considerando la efectividad que en la materia ha tenido hasta ahora el IFAI, eliminar la obligatoriedad de sus resoluciones equivaldría a dar un

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

paso atrás en la política de transparencia, por ello, se estima que se obtendría un mayor beneficio en la consolidación de dicha política, al excluir al Poder Judicial de la Federación como sujeto a la autoridad del IFAI y someter las resoluciones de éste último al control constitucional.

Lo anterior, implicaría que ante la autonomía constitucional que se le otorgara al IFAI, el actual artículo 61 de la LFTAIPG, subsistiría en sus términos únicamente por lo que respecta al citado Poder, tal como a continuación se propone:

Artículo 61.- El Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, establecerá mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

I a VII ...

El segundo aspecto que no prevén las propuestas de reformas al artículo 6º Constitucional⁵, es el relativo a la creación de órganos garantes del derecho de acceso a la información en las entidades federativas por parte de las legislaturas estatales, dotados de autonomía constitucional.

A la fecha, todos los estados han expedido ya una ley en la materia, sin embargo, como se ha señalado, los principios y las bases a partir de las cuales han sido expedidas tienen asimetrías importantes que no han permitido que el derecho de acceso a la información se constituya en términos similares en los tres órdenes de

⁵ Si bien la Iniciativa de la Diputada Erika Larregui establece lo referente a los órganos de las entidades federativas y del Distrito Federal, se estima por una parte, que su propuesta podría ser más clara, y por la otra, que sería conveniente ubicar esa disposición en el propio artículo 6º de la Constitución.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

gobierno, de ahí, la importancia de la Iniciativa aprobada por el Congreso de la Unión –citada en el Capítulo anterior- a través de la cual se pretende homologar las condiciones del ejercicio de este derecho en el orden federal, estatal y municipal, mediante el establecimiento en el propio artículo 6º de los principios y bases mínimos que deben contener las leyes en esta materia.

Partiendo de las consideraciones anteriores, se estima que la propuesta para dotar de autonomía constitucional al IFAI, debe extenderse a los órganos equivalentes en las entidades federativas, con el propósito de coadyuvar en la homologación del ejercicio del derecho de acceso a la información.

A manera de referencia, a continuación se señala la naturaleza de cada uno de los órganos garantes del derecho de acceso a la información en las entidades federativas:

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS DE ACCESO

Órgano Constitucional Autónomo.	
Modelo 1 (5 casos)	Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos y Tlaxcala.
Modelo 2 (23 casos)	Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Querétaro*, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. * La Ley establece en el artículo 6º transitorio, que el OAIP tendrá Autonomía Constitucional a partir de una reforma a la Constitución Política, misma que hasta la fecha no se ha llevado a cabo.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Modelo 3 (1 caso)	Órgano del Congreso del Estado con autonomía técnica, de gestión y de organización. Sonora
Modelo 4 (1 caso)	Órgano Ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta. Baja California
Modelo 5 (1 Caso)	Órgano Interinstitucional conformado por los tres Poderes Públicos y municipios del Estado, que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de acceso a la información pública. Baja California Sur
Modelo 6 (1 Caso)	Estado sin Órgano de Acceso a la Información Pública Tamaulipas

Como puede observarse, de conformidad con los ordenamientos vigentes, ciertas entidades federativas -Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos y Tlaxcala- han dotado de autonomía constitucional a sus órganos garantes del derecho de acceso a la información.

En ese orden de ideas, se propone que el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reforme en los términos siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 6.- *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.*

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

El organismo público responsable de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, tendrá autonomía Constitucional.

El organismo se denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y será la autoridad competente en la materia

Como organismo con autonomía constitucional, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus funciones, administración y presupuesto.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Anualmente deberá enviar un informe de su gestión al Senado, que deberá estar precedido de informes trimestrales.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública estará a cargo de cinco Comisionados, que constituidos en Pleno será su órgano superior de dirección, serán elegidos sucesivamente, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada, a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Los Comisionados deberán reunir los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley aplicable y durarán en su cargo siete años, sin posibilidad de ser ratificados. Adoptarán sus decisiones por mayoría de votos con las particularidades que establezca la ley.

Las resoluciones del instituto serán obligatorias y definitivas para todos los poderes del Estado y sujetos obligados por la ley, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que no estará sujeto a la autoridad del Instituto y establecerá mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información que obre en sus archivos. Los particulares podrán recurrir las resoluciones del instituto por la vía judicial.

Las legislaturas de las entidades federativas y del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los órganos garantes de derecho de acceso a la información, los que tendrán autonomía constitucional y funcionarán de conformidad con los principios señalados para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Considerando que en materia de acceso a la información, las legislaturas locales han expedido ya ordenamientos de esta naturaleza, la reforma que se propone incluiría la obligatoriedad de crear, en su caso, órganos estatales con las mismas

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

características que en el orden federal, para lo cual, la reforma de mérito tendría que establecer en un artículo transitorio el plazo para cumplir con dicha obligación.

Asimismo, la reforma tendría que establecer el mecanismo para el nombramiento de los Comisionados del nuevo órgano, sin perjuicio, de que se considerara la posibilidad de ratificar a los que actualmente ocupan dicho cargo por un periodo determinado.

Con la reforma que se propone, sería necesario realizar modificaciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a efecto de dar congruencia a sus disposiciones con la nueva naturaleza del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, entre las que destaca la propuesta para el artículo 61 de dicho ordenamiento.

En ese sentido, las reformas propuestas, permitirían que el derecho de acceso a la información, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea garantizado por un órgano distinto de los tres Poderes de la Unión, lo que lo dotaría de la independencia, objetividad e imparcialidad que requiere la autoridad a la cual se le ha encomendado garantizar dicho derecho.

Dotar de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública permitiría que los gobernados se sujetarán a reglas claras y uniformes respecto del ejercicio de su derecho, lo que redundaría en un cumplimiento más eficaz de lo dispuesto por el artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dar certeza jurídica a aquél que sin importar qué institución pública posee la información que requiere, se sujeta a procedimientos y criterios iguales en la materia.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Lo anterior redundaría en el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 4 de la LFTAIPG:

Artículo 4.- Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

CONCLUSIONES

- 1-** La principal característica de los órganos constitucionales autónomos es que no se encuentran adscritos a ninguno de los tres poderes tradicionales, es decir, cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales.
- 2-** La creación de órganos constitucionales autónomos se justifica en tanto tienen participación en la dirección política del Estado.
- 3-** El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental.
- 4-** El derecho de acceso a la información se ha constituido como una herramienta fundamental en la implementación y desarrollo de la política de transparencia.
- 5-** El Instituto Federal de Acceso a la Información es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con plena autonomía para determinar sus resoluciones en la materia.
- 6-** Son sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y cualquier otro órgano federal.
- 7-** En términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública únicamente es autoridad para el Poder Ejecutivo Federal.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

- 8- Los sujetos obligados, distintos del Poder Ejecutivo Federal, tienen atribuciones para expedir sus propios ordenamientos en la materia, que atendiendo a los principios previstos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señalen las instancias y procedimientos para garantizar el acceso a la información pública.
- 9- El marco jurídico actual en materia de transparencia y acceso a la información, genera por una parte, ausencia de uniformidad en cuanto a las instancias, criterios y procedimientos a los que debe sujetarse el gobernado en materia de acceso a la información, y por la otra, dependencia jerárquica de las instancias que resuelven las controversias en la materia.
- 10-El desarrollo de criterios a través de disposiciones secundarias es significativamente más amplio en el Poder Ejecutivo Federal en relación a las disposiciones emitidas por los otros sujetos obligados, lo que redundaría en perjuicio del gobernado que ejerce su derecho de acceso a la información.
- 11-La naturaleza jurídica del IFAI, a pesar de ciertas características que le fueron atribuidas a manera de blindaje, lo hace vulnerable a vaivenes políticos que pudieran entorpecer u obstaculizar sus funciones.
- 12-Dotar de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública resolvería la problemática actual, toda vez que habría una autoridad única –cuyas resoluciones estarían sujetas a control

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

judicial- por lo que el gobernado tendría certeza jurídica en cuanto a las instancias, criterios y procedimientos en la materia.

13- Asimismo, al dotar de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se daría solución a la problemática que actualmente conlleva el que exista subordinación respecto del Poder Ejecutivo Federal.

14- En cuanto hace al cumplimiento de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se estima conveniente que prevalezca el actual esquema, que ante el incumplimiento de una resolución permite al Instituto dar a conocer tal situación al superior jerárquico, al órgano interno de control que corresponda o bien, hacerla del conocimiento público. Si bien dichas acciones constituyen medidas de apremio y no sanciones, se considera que ello no vulneraría el actual marco jurídico de responsabilidades al que se encuentran sujetos los servidores públicos.

15- De dotarse de autonomía constitucional al IFAI, El Poder Judicial de la Federación no estaría supeditado a la autoridad de dicho Instituto, sujetando con ello las resoluciones emitidas por el IFAI al control judicial.

16- La autonomía constitucional que se propone, propiciaría la permanencia del IFAI como coadyuvante en el orden constitucional de la implementación de una política que atiende a necesidades sociales y que redundaría en la consolidación de la democracia en México

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John, SANDOVAL, Irma, *Leyes de Acceso a la Información, en el Mundo*” en Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Número 7, México, Agosto de 2005.

AGUILAR RIVERA, José Antonio, *Transparencia y Democracia: claves para un concierto*, en Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Número 10, México, Octubre de 2006.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen 1, México, Oxford Univesity Press, 2002.

BURGOA O., Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Editorial Porrúa, trigésimo segunda edición, 2000,

CARBONELL, Miguel, *Derechos Fundamentales y Estado*, México, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

CARPISO, Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, México, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

CARPISO, Jorge, CAROBONELL, Miguel (Coord), *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México 2003.

CARPISO, Jorge, *Vida privada y función pública*, en Derecho Comparado de la Información, Número 3, enero-junio de 2004, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México y Fundación Honrad Adenauer.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

CASARES, Julio, *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.A., segunda edición, 1989.

CASTRO, Juventino V., *Garantías y Amparo*, México, Editorial Porrúa, décimo primera edición, 2000.

CONCHA CANTÚ, Hugo, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, TACHER EPELSTEIN, Lucy (Coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004.

DOYLE, Kate, *Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en *Derecho Comparado de la Información*, Número 2, julio-diciembre de 2003, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *El Derecho a la Privacidad* en Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Número 2, México, Agosto de 2004.

ESCOBEDO, Juan Francisco, *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, en *Derecho Comparado de la Información*, Número 2, julio-diciembre de 2003, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

FIX FIERRO, Héctor, *Constitución Política Mexicana Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 1999, pp.

FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, tercera edición, 2003.

GARITA ALONSO, Miguel Ángel, *Nuevo concepto de la división de poderes*, en Estudios Jurídicos, Serie Núm. 12, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, en Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Número 6, México, Abril de 2005.

GÓMEZ ROBLEDO, Alonso y ORNELAS NUÑEZ, Lina, *Protección de Datos Personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, México, Serie de Estudios Jurídicos No. 97, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2006.

GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ, José Patricio, Magistrado del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Distrito Federal, *El Poder Judicial de la Federación y el acceso a la información*, intervención en Segundo Foro de Justicia y Marco Constitucional del Sistema Federal y del Distrito Federal, Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, versión en internet <http://www.pri.senado.gob.mx/paginas/jimenez/videos/foro17septiembre2003version.html>.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

GUERRERO, Manuel Alejandro, *Medios de comunicación y la función de transparencia*, en Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Número 11, México, Noviembre de 2006.

ISLAS LÓPEZ, Jorge, *El Derecho a la Información en la obra Jurídica de Ignacio Burgoa*, en *Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela*, Editorial Porrúa-Facultad de Derecho- UNAM, México 2007.

KELSEN, HANS, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuarta Edición, México 1988.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, México, Editorial Porrúa, 1984.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Derecho de la Información*, México, McGraw Hill, 1997.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información como derecho fundamental en Derecho a la Información y Derechos Humanos*, CARPIZO, Jorge y CARBONEL, Miguel (Coords.), Editorial Porrúa, México 2003.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coords), *Democracia, Transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Instituto Federal de Acceso a la Información, México 2006.

MARVÁN LABORDE, María, *El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada*, en *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, tercera edición, México 2005.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

MENDEL, Toby, *Libertad de información: derecho humano protegido internamente*, en Derecho Comparado de la Información, Número 1, enero-junio de 2003, Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.

MERINO, Mauricio (Coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2005.

MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, en Brevarios Jurídicos, Número 34, Editorial Porrúa, México 2005.

NAVA, Salvador, *Información reservada*, en Derecho Comparado de la Información, Número 4, julio-diciembre de 2004, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México y Fundación Konrad Adenauer.

QUINTANA, Enrique, *Economía Política de la Transparencia*, en Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Número 9, México, Marzo de 2006.

RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Libertad Informática y su relación con el Derecho*, en Derecho a la Información y Derechos Humanos, CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (Coords.), México, Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Derecho a la Información en México*, Editorial Porrúa, México 2005.

RODRÍGUEZ VILLAFAÑE, Miguel Julio, *El acceso a la información pública en Argentina*, en Derecho Comparado de la Información, Número 2, julio-diciembre de 2003, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.

SABA, Roberto, *El derecho de la persona a la información*, en Derecho Comparado de la Información, Número 3, enero-junio de 2004, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México y Fundación Konrad Adenauer.

SALAZAR, Pedro (Coord.), *El Poder de la Transparencia, Seis derrotas a la opacidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2005.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, octava edición, 2003.

SARRE, Miguel y SERRANO, Sandra, *Autonomía y Transparencia*, en Derecho Comparado de la Información, Número 3, enero-junio de 2004, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México y Fundación Konrad Adenauer.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

SARTORI, Giovanni, *Qué es la democracia*, Editorial Taurus, Segunda Edición, México 2005

SCHEDLER, Andrés, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, en Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Número 3, México, Enero de 2005.

VALADEZ. Diego, CARBONELL, Miguel (Coords.), *El Estado constitucional contemporáneo, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2006.

VERGARA, Rodolfo, *La Transparencia como Problema*, en Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Número 5, México, Marzo de 2005.

ZAMORA ETCHARREN, Rodrigo, *Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal*, México, Editorial Porrúa, 2003

Revista *Derecho comparado de la Información*, Número 4, julio-diciembre 2004, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Revista *Derecho comparado de la Información*, Número 7, enero- junio 2006, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

DISPOSICIONES JURÍDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Declaración Universal de Derechos Humanos

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de la Entidades Paraestatales

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Exposición de Motivos de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, *Gaceta Parlamentaria*, 4 de diciembre de 2001. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>.

Exposición de Motivos del Dictamen Definitivo aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión de Ley de Acceso a la Información, 24 de abril de 2002.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa, cuarta edición, 1994.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

NECESIDAD DE DOTAR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Cecilia del Carmen Azuara Arai

Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2007.

Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003.

Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2004.

Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2004.

Lineamientos para la protección de datos personales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2005.

Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2006.