

## TRANSPARENCIA EN LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

María MARVÁN LABORDE\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Organismos constitucionales autónomos.* III. *Aparición y evolución del acceso a la información gubernamental.* IV. *Características institucionales de la transparencia en los órganos constitucionales autónomos.* V. *A manera de conclusión, la reforma constitucional de 2014.* VI. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que le da autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos obliga a la construcción del Sistema Nacional de Transparencia.

En el marco de dicha reforma este artículo busca entender como es que los órganos constitucionales autónomos de la Federación han sido considerados como sujetos obligados desde 2002, año en que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y cómo se vieron obligados a buscar sus propias soluciones institucionales ante la escueta normatividad que ofrecía la Ley.

El primer apartado de este ensayo hace un recuento de los órganos constitucionales autónomos (OCAs) que se han creado en el país de 1993 a la fecha. Si bien no reformamos los artículos constitucionales que establecen en México la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la adición de los OCAs altera el sistema original de división de poderes. Se establece en orden cronológico la creación de cada uno de estos órganos, cuál es su principal función.

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En el segundo apartado se hace una revisión de la evolución normativa del derecho de acceso a la información desde que apareció la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental en 2002 y las implicaciones que para los OCAs tuvo la reforma constitucional de 2007. La Ley agregó un capítulo para incluir además de la administración pública federal al resto de la Federación, por tanto los órganos constitucionales autónomos quedaron definidos como sujetos obligados, con todas las obligaciones, pero muy poca normatividad específica lo que generó ciertos problemas. La reforma de 2007 confirma, desde la Constitución, su calidad de sujetos obligados pero, al no haberse convertido el propio IFAI en órgano autónomo, su autoridad volvió a quedar limitada al ámbito de la APF, no se resolvió el principal dilema institucional que enfrentaban el resto de los poderes y órganos de la federación.

En el tercer apartado se describe la construcción institucional desarrollada por cada uno de los OCAs. Todos ellos han cumplido con el mandato de crear su propia normatividad y, a partir de su Reglamento de Transparencia poner a disposición del público la información de la institución. Cumplen con las obligaciones que les ordena el artículo 7o. de la Ley, reciben y responden solicitudes de acceso a la información, todos ellos lo hacen vía electrónica. Por último, todos establecen mecanismos para resolver los recursos de revisión enderezados en su contra. Los plazos están determinados en la LFTAIPG y son respetados. El análisis del diseño de sus órganos garantes hace evidente que la dificultad más importante que enfrentaron fue que el órgano garante tuviese la autonomía de decisión que la Constitución le exigía desde 2007. Valga una advertencia al lector, el análisis que aquí presento se limita a describir la normatividad de los OCAs y no así su funcionamiento o la calidad de sus decisiones.

## II. ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

A partir de 1977, fecha que se ha considerado convencionalmente el inicio del proceso de transición a la democracia en México, se ha transformado estructuralmente el sistema político en su conjunto. Solemos centrar nuestra atención en las reformas político-electorales de carácter incluyente que convirtieron al sistema de partido hegemónico en un sistema de partidos de pluralismo competitivo en el que los cargos de elección popular se compiten en mejores condiciones. Sin embargo, la desarticulación del híper-presidencialismo mexicano ha echado a andar varios procesos, no ne-

cesariamente sincrónicos y coherentes, de descentralización y desconcentración del poder político.

El diseño constitucional mexicano siempre ha reconocido, al menos formalmente, la división de poderes. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 establece en su artículo 39 que la soberanía popular reside en el pueblo. En el artículo 40 dice que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal. Finalmente, en el artículo 49 se consagra la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es decir, México recoge la clásica división de poderes y sostiene que a través de un sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*) debe prevenirse la existencia del un poder absoluto y por definición antidemocrático.

El artículo 39 nunca ha sido reformado desde 1917 hasta la fecha, el 40 sufrió su primera modificación cuando a las características de la República democrática representativa y federal le agregamos la característica de laica (2012) y, finalmente, el primer párrafo del artículo 49 que establece propiamente la división de poderes, tampoco ha sido reformado.<sup>1</sup> A pesar de que los tres artículos antes mencionados han sufrido muy pocas reformas desde 1917, hemos de reconocer que, como consecuencia de la transición a la democracia, así como de la modernización económica del país, se ha introducido una importante innovación en la división de poderes. La creación de Organismos Constitucionales Autónomos altera el sistema de controles entre poderes y ha buscado una nueva forma de equilibrio.

Los OCAs son órganos que tienen funciones específicas y limitadas, a los que se les dota de autonomía respecto de los tres poderes a fin de garantizar que puedan desempeñar sus facultades al margen de la influencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; en principio se considera que tienen su misma jerarquía. En su diseño se busca asegurar neutralidad política e independencia respecto a los partidos políticos.

La creación de organismos autónomos en nuestro sistema político puede dividirse en dos grandes etapas. La primera de 1993 a 2012 y la segunda de 2012 a la fecha. En la primera etapa se les dio autonomía a cuatro instituciones que ya formaban parte de nuestro entramado institucional. Los primeros tres organismos de esta naturaleza, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), surgieron en la década de los noventa y forman parte esencial del proceso de desestructuración del hiper-presidencialismo que caracterizó al

---

<sup>1</sup> El segundo párrafo del artículo 49 ha sido reformado en dos ocasiones (1938 y 1951) sin alterar la división tripartita de poderes.

sistema de partido hegemónico. En 2006 el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) fue elevado a rango de Constitucional Autónomo.

La segunda etapa inicia con el sexenio de Enrique Peña Nieto, a ella corresponden los otros seis: Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Fiscalía General de la República (FGR). Es importante aclarar que a la fecha de cierre de este artículo, noviembre de 2014, tanto el Coneval como la Procuraduría General de la República siguen funcionando como parte de la administración pública federal, es decir, siguen bajo la autoridad del Poder Ejecutivo.

El Banco de México recuperó en 1993 la autonomía que había perdido en 1936. Su transformación se hizo en el sexenio de Carlos de Salinas de Gortari como parte del proyecto de modernización económica del país. La autonomía del Banco de México tiene como propósito fundamental evitar que decisiones e intereses del presidente en turno interfieran en cuestiones esenciales de política monetaria y proteger la estabilidad económica del país a través de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Su autonomía está consagrada en el artículo 28 de la CPEUM. La designación del gobernador y vicegobernadores del Banco de México la hace el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.

El Instituto Federal Electoral se convirtió en un OCA en 1996 y en 2014 se transformó en Instituto Nacional Electoral (INE). Tiene como finalidad ser el órgano administrativo del Estado que debe organizar los procesos electorales y la convivencia de los partidos políticos. Es el artículo 41 de la Constitución donde se establece su existencia y principales facultades. Está dirigido por un órgano colegiado que se conforma por el consejero presidente y diez consejeros más, éstos son nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.<sup>2</sup> Su autonomía constitucional fue el último paso de su separación de la Secretaría de Gobernación, con ello se asegura la independencia tanto del presidente como del partido en el gobierno. La exigencia de mayoría calificada en el nombramiento de los consejeros obliga al acuerdo y equilibrio de los partidos políticos como un medio para garantizar la imparcialidad necesaria en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>2</sup> El IFE tenía nueve consejeros incluido su presidente, la reforma constitucional de 2014 agregó dos consejeros más.

En 1999 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos obtuvo la autonomía constitucional. Ésta había sido creada por decreto presidencial el 6 de junio de 1990 como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Tiene como propósito la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, recibe quejas en contra de actos u omisiones de cualquier servidor público y hace recomendaciones que no son de carácter vinculatorio. Es el artículo 102 B de nuestro máximo ordenamiento donde se establecen sus funciones y características. El presidente de la CNDH es elegido por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de éste.

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística fue transformado en OCA en 2006 por el presidente Vicente Fox Quezada. Su creación original data del 25 de enero de 1983; funcionó como un desconcentrado de la administración pública federal (APF) a partir de 1985. Su propósito fue la modernización en materia de captación, procesamiento y difusión de información acerca del territorio, la población y la economía de todo el país. Entre otras tareas tiene a su cargo la realización de los censos poblacionales y económicos. Fue hasta abril de 2008 cuando se promulgó la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía que oficialmente cambió su nombre a Instituto Nacional de Estadística y Geografía pero conservó las mismas siglas, INEGI. Los miembros de la Junta de Gobierno, un presidente y cuatro consejeros más, son designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en caso de estar la primera en receso.

En 2012 el Partido Revolucionario Institucional regresó a la Presidencia de la República. Enrique Peña Nieto planteó reformas estructurales en el ámbito político y económico que incluyeron la creación de al menos seis nuevos órganos con autonomía constitucional. Es válido decir que este proceso constituye una segunda etapa claramente diferenciada de la primera, entre otras cosas por su concentración en el tiempo y porque, a diferencia de los cuatro primeros cuya aparición respondió a coyunturas distintas, esta segunda etapa tiene una misma racionalidad definida por el presidente y secundada por el Partido Acción Nacional y por el Partido de la Revolución Democrática.

Al igual que los cuatro primeros órganos, los seis nuevos son elevados a la categoría de constitucionales autónomos a partir de instituciones creadas con anterioridad y que formaban parte de la administración pública federal.

El Instituto Nacional para la Evaluación Educativa fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002, primero como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, después se transformó

en un descentralizado no sectorizado y, finalmente, en febrero de 2013 se convierte en otro OCA. Su propósito es evaluar la calidad, el desempeño y los resultados de la educación desde preescolar hasta la educación media superior. El artículo 3, fracción IX, creó tanto al Sistema Nacional de la Evaluación Educativa como al INEE. Está dirigido por la Junta de Gobierno que se compone de cinco integrantes. El Ejecutivo federal propone al Senado ternas y, previa comparecencia, hace la designación con el voto calificado de las dos terceras partes de la Cámara. Corresponde a la propia Junta de Gobierno nombrar a su presidente con mayoría de tres votos.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones surge en junio de 2013 de la transformación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; tiene por objetivo velar por el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, para ello debe regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y la explotación del espectro radioeléctrico, es la máxima autoridad en materia de radio, televisión, telefonía, banda ancha e Internet, así como el acceso a infraestructura activa y pasiva. Junto con la Comisión Federal de Competencia Económica regula estos mercados con el propósito de garantizar la competencia y poner límites a la concentración. Su fundamento constitucional está en el artículo 28 de la CPEUM.

La Comisión Federal de Competencia Económica, antes Comisión Federal de Competencia, fue transformada en OCA al mismo tiempo y con la misma racionalidad que el IFT. También tiene su fundamento en el artículo 28 de la Constitución. Es un ente regulador de la economía que busca garantizar la libre competencia en el mercado a través de combatir a los monopolios, las prácticas monopólicas y cualquier otra forma de restricción económica que impida el funcionamiento eficiente de los mercados.

Tanto el IFC como la Cofece son dirigidos por órganos de gobierno que se integran por siete comisionados cada uno incluyendo al comisionado presidente. El presidente de la República hace la propuesta al Senado que ratifica los nombramientos. La presidencia de ambas instituciones la decide el Senado con el voto de las dos terceras partes. Los comisionados duran en su encargo nueve años y la presidencia sólo cuatro con posibilidad de desempeñar dos periodos.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), fundado en 2002, obtiene su autonomía constitucional el 7 de febrero de 2014. Surge de la transformación del órgano que llevaba el mismo nombre y que era un desconcentrado, no sectorizado de la APF. Tiene por objeto garantizar la transparencia y el acceso a la información del Estado mexicano, así como la protección de datos personales tanto en manos del Estado como de los particulares. Su sustento constitucional está en el artícu-

lo 6o., apartado A, fracción VIII. Está conformado por siete comisionados nombrados por el Senado con la votación de dos terceras partes. Los comisionados tienen la facultad de elegir entre ellos quién habrá de presidirlos. Es importante decir que el IFAI, tanto como parte de la APF, así como ahora, en su nueva etapa, en la que goza de autonomía constitucional, tiene un doble papel, es al mismo tiempo sujeto obligado y órgano regulador encargado de establecer la transparencia y el acceso a la información como una política pública coherente y funcional.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) fue creado en 2006 y transformado en OCA en 2014. Tiene por objetivo la medición de la pobreza y la evaluación de los programas de desarrollo social, puede emitir recomendaciones en las materias de su competencia a las autoridades federales, locales y municipales. Es el artículo 26, apartado C, de nuestra Constitución, el que le da origen. Está integrado por un consejero presidente y seis consejeros que son nombrados por la Cámara de Diputados con el voto de dos terceras partes y pueden ser objetados por el presidente de la República.

La Fiscalía General de la República deberá sustituir a la actual Procuraduría General de la República. Su transformación fue parte de la reforma política de febrero de 2014 y será la institución que se encargue de la procuración de la justicia y, por tanto, de la organización del Ministerio Público. Al transformarse en OCA se busca independizarla de cualquier influencia del presidente. Es el artículo 102 constitucional el que determina las características de este OCA y establece el sistema de nombramiento del fiscal general de la República, en el que intervienen el Senado y el presidente. El primero envía una lista de diez personas al titular del Ejecutivo, éste regresa una terna al Senado, el cual, finalmente, designa con el voto de las dos terceras partes. El nombramiento del fiscal es el que tiene el mayor número de supuestos ante la falta de acuerdo entre el titular del Poder Ejecutivo y el Senado, en su calidad de la Cámara Alta del Poder Legislativo.

Para propósitos de este artículo baste señalar la naturaleza diversa de las funciones de los OCAs. Todos tienen en común que su creación corresponde a la disminución de facultades o funciones del poder Ejecutivo y son parte de un proceso de evolución, es decir aparecieron como parte de la administración pública federal y con el fin de fortalecerlos como instituciones de contrapoder se les otorga la autonomía constitucional buscando con ello alterar el sistema de control y equilibrio del Estado mexicano. Su autonomía tiene como propósito evitar abusos de poder del presidente en turno y la utilización dolosa de la información para favorecer al partido político del que emana el propio presidente. Se considera indispensable la

neutralidad política para la consecución honesta de sus diversos objetivos; por ello, el nombramiento supone la mayoría calificada de alguna de las dos Cámaras del Poder Legislativo y en la mayoría de los casos la concurrencia del Ejecutivo. Para poder ser nombrado parte del cuerpo directivo casi todos establecen el requisito de no haber ocupado puestos de elección popular o de dirigencia de los partidos. En todos los casos se les garantiza inamovilidad en los puestos a fin de ponerlos a salvo de la tentación de remover a sus titulares en determinadas coyunturas.

### III. APARICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

La tercera ola de democratización en el mundo trajo consigo la aprobación de leyes de acceso a documentos gubernamentales. Si bien existían países en los que el derecho positivo había consagrado este derecho con anterioridad, podemos decir con justicia que fue hasta la última década del siglo XX que aparecieron estas leyes como parte de los procesos de transición democrática.

En nuestro país la legislación que ordena la publicidad de los documentos del gobierno surgió como consecuencia de la alternancia en el Poder Ejecutivo. Desde la década de 1990 grupos activistas de la sociedad civil habían demandado el acceso fácil y expedito a los documentos gubernamentales. Durante el proceso de campaña electoral de 2000 se dieron a la tarea de presentar a los entonces candidatos propuestas concretas para legislar sobre la materia.

Cuando en julio de 2000 Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional, ganó la Presidencia de la República incluyó dentro de sus planes la creación de una ley que diera cumplimiento a esta promesa de campaña. Por parte de la sociedad civil se conformó un grupo de presión que sería conocido como el *Grupo Oaxaca*, en el que participaron de manera destacada dos diarios de la ciudad de México, *El Universal* y *Reforma*. La participación del Grupo Oaxaca fue muy importante en todo el proceso de redacción de la Ley.

El 12 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Esta ley tiene como objetivo garantizar el acceso de cualquier persona a los documentos gubernamentales. Se considera que en un Estado democrático se debe garantizar a los gobernados el pleno ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión.

El derecho a la información no sólo supone la existencia de medios de comunicación plurales que gocen de todas las libertades, de tal manera que



puedan informar a los ciudadanos las cuestiones de la vida pública. Como extensión de este derecho a recibir información, se ha considerado necesario agregar la posibilidad de que los ciudadanos puedan buscar por sí mismos información sobre las distintas agencias gubernamentales, lo que tiene como contrapartida que éstas estén obligadas a contestar las solicitudes presentadas. Más allá del derecho de petición contemplado en el artículo 8o. de la CPEUM, se establece la obligación de entregar documentos que den cuenta del quehacer de todas y cada una de las agencias de gobierno con procedimientos y plazos específicos. Con la finalidad de hacer efectivo este derecho (hoy consagrado ampliamente en el artículo 6o. constitucional) la LFTAIPG estableció la obligación de crear en cada dependencia o entidad de la APF una Unidad de Enlace para que el ciudadano pudiera acudir a solicitar cualquier documento. Se crearon Comités de Información encargados de supervisar la clasificación de los documentos en cada institución. Se establecieron los parámetros legales que permitieran a los servidores públicos diferenciar la información pública de la reservada y la confidencial. Fueron definidos plazos de entrega y mecanismos de queja cuando el solicitante quedase insatisfecho. La ley parte del principio de que los documentos del gobierno son públicos por definición y reservados sólo por excepción y siempre por tiempo limitado.

La lectura de dicha ley hace evidente que ésta fue concebida para regular la información en manos de la administración pública federal. Sin embargo, al momento de la negociación final se agregaron como sujetos obligados a los poderes Legislativo y Judicial así como a los Organismos Constitucionales Autónomos. Para ilustrar lo que digo, baste con decir que la LFTAIPG cuenta con 64 artículos, de los cuales 60 están dedicados a la APF, el Título tercero que consta de un solo capítulo, compuesto a su vez por dos artículos es toda la normatividad específica que incluye a *los otros sujetos obligados*.

El artículo 61 establece que también son sujetos obligados el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos. Les deja a todos la obligación de elaborar sus propios reglamentos y aparatos administrativos para establecer su propia política de transparencia, así como la política pública de acceso a la información que cada uno de ellos resguarda en razón de sus propias funciones. El artículo 62 simplemente les impone la obligación de enviar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>3</sup> (IFAI) un informe anual sobre sus actividades relacionadas con el tema.

---

<sup>3</sup> El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, (IFAI) cambió su nombre en 2010 para convertirse en Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, conservó el acrónimo IFAI.

La inclusión de los otros sujetos obligados, especialmente del Poder Legislativo y el Poder Judicial, puso a México a la vanguardia, ya que las leyes de acceso a la información normalmente se restringen al Poder Ejecutivo, propiamente lo que se conoce como administración pública. Sin embargo, es importante reconocer que no se establecieron reglas claras y específicas para cada caso. Esto ha generado enormes disparidades en el ejercicio de un derecho que se considera fundamental.

El universo de otros sujetos obligados incluía en aquel momento a las siguientes instituciones: la Auditoría Superior de la Federación, el Banco de México, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto Federal Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Superior Agrario, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, la Universidad Autónoma de Chapingo, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Nacional Autónoma de México. En 2008 se agregó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. De las 18 instituciones mencionadas solamente cuatro son OCAs.

El IFAI fue definido como un órgano de la APF, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, y tiene como una de sus facultades fundamentales resolver sobre las negativas de acceso a la información que las diversas dependencias y entidades pudieran darle al ciudadano. El Pleno del IFAI (originalmente compuesto por cinco comisionados) tiene la facultad de resolver en última instancia sobre la naturaleza de la información. Las resoluciones del IFAI son obligatorias, definitivas e inatacables para la APF. Si el ciudadano queda inconforme puede controvertir las resoluciones del Pleno del IFAI por la vía del amparo.

La primera dificultad a la que se enfrentaron tanto las instituciones del Poder Legislativo y del Poder Judicial como los OCAs fue el proceso de revisión de las solicitudes de acceso a la información. Además del Comité de Información estuvieron obligados a crear una segunda instancia interna que pudiera revisar las decisiones del Comité de Información, a fin de garantizarle a los ciudadanos las mismas condiciones que en el caso de la APF. Por las limitaciones propias del diseño en muy pocas ocasiones se ha logrado que esta instancia no esté conformada por el propio personal de la institución, lo que pone en tela de juicio la autonomía de sus resoluciones.

Entre 2002 y 2007 se aprobaron leyes de transparencia en las 32 entidades que conforman la federación. La heterogeneidad de los marcos norma-

tivos llevó a plantear la necesidad de introducir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos principios generales y condiciones mínimas que obligaran a que en todo el país hubiese cierta homogeneidad a fin de garantizar efectivamente a toda persona la posibilidad de acceder a la información en manos de los gobiernos locales y municipales, así como del gobierno federal.

Una vez aceptado que el derecho a la información es un derecho fundamental y que garantizar el acceso a la información gubernamental es una parte instrumental de aquel resultaba inadmisibile que las asimetrías normativas resultaran en un perjuicio a los ciudadanos

...el desarrollo del derecho de acceso a la información no ha estado exento de problemas, resistencias y deformaciones. Quizás la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en las entidades y en las instituciones de la República... La rutina democrática que posibilita pedir información a los gobiernos sin limitaciones, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los estados, ha adquirido las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, los límites a la apertura, la tecnología disponible y los documentos accesibles son muy distintos y, por tanto, la pregunta obligada es: ¿puede un derecho fundamental tener tantas versiones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías? ¿Puede un derecho diferenciar a los mexicanos de modo tan subrayado, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o del nacimiento de una persona?<sup>4</sup>

La reforma constitucional del art. 6o., del 20 de julio de 2007, estableció los principios y bases mínimas para que toda legislación cumpliera con estos estándares. Hasta 1977 el artículo 6o. había permanecido intocado desde 1917, en aquel entonces se agregaron solamente diez palabras a su único párrafo: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Treinta años después la reforma le adiciona un segundo párrafo en el que se establecen los principios del acceso a la información.

Se establece que la información en posesión de cualquier entidad gubernamental es pública por definición y reservada por excepción. Deberá prevalecer el principio de máxima publicidad y ésta será la directriz de interpretación. Define a los sujetos obligados. Reconoce pero delimita la información reservada y la información confidencial. Establece la protección

---

<sup>4</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 2207-II, 6 de marzo de 2007.

de los datos personales en posesión de cualquier instancia gubernamental. Define las características de los órganos garantes. Determina cuál es la información pública de oficio. Exige normas para la gestión documental. Habla de las sanciones al incumplimiento de la legislación secundaria

Dedicaremos especial atención a la fracción I que establece el principio de interpretación e incluye a toda persona pública sujeto obligado, así como a la IV que establece los principios con los que deberán cumplir los órganos u organismos que deberán encargarse de sustanciar los recursos de revisión y la V que define a los sujetos obligados.

I. Toda 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.

Es decir, el sujeto pasivo de este derecho, sobre el que recaen las obligaciones es el Estado en conjunto. Al enunciar de esta manera sintética pero incluyente establece el constituyente que no existe ente gubernamental alguno, con independencia de su denominación que no esté obligado a considerar que su información es pública y que cualquier persona que lo solicite puede acceder a ella. No hay resquicio de duda, los órganos con autonomía constitucional están incluidos.

IV. Se establecen mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán en órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa de gestión y de decisión.<sup>5</sup>

En este párrafo se estableció la obligación de los gobiernos estatales y del Distrito Federal a crear una institución especializada que tuviese la responsabilidad de garantizar el derecho de acceso a la información. Las legislaturas de las entidades tenían la responsabilidad de determinar su forma jurídica.

López Ayllón llama nuestra atención sobre las implicaciones de que el constituyente haya incluido en esta fracción la alternativa entre órganos u organismos.

En efecto, el concepto de organismo se refiere a entidades públicas que administran asuntos específicos con diferentes grados de autonomía. Así, además

---

<sup>5</sup> Texto vigente desde el 20 de julio de 2007 hasta el 7 de febrero de 2014.

de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han otorgado poderes de decisión... mientras que el de órgano materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública, no ya la creación de un ente diverso y ajeno a ella, pero que se le dota de facultades para su actuación y decisión asimismo imparcial.<sup>6</sup>

Esto suponía que los estados podrían tener organismos garantes establecidos en ley o dejar la tarea en manos de unidades especializadas y autónomas dentro de las entidades gubernamentales.

En el proceso de reforma en varias ocasiones se discutió la pertinencia de hacer del IFAI un organismo constitucional autónomo, sin embargo no hubo acuerdo entre los partidos y no se incluyó como parte de la reforma constitucional. Por lo tanto, era responsabilidad de los poderes legislativos de cada estado, así como del Congreso de la Unión desarrollar en la Ley secundaria las características de cada órgano u organismo. Los órganos garantes deberían de gozar de autonomía de gestión, pero al quedar otra vez como parte de la misma persona pública no se solucionó el problema de origen que se refiere a la necesaria autonomía de los órganos revisores.

#### IV. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LA TRANSPARENCIA EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Considero importante hacer una revisión de los principales aspectos normativos de la transparencia y su implementación en los OCAs. Para ello parto del texto *Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los estados y en la Federación*,<sup>7</sup> que publicó el IFAI en julio de 2013. Por razones de temporalidad se concentra este texto en los órganos que existían en ese momento, es decir, no comprende ninguno de los creados en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

El análisis completo incluye: 1) la normatividad expedida por la institución para reglamentar la transparencia; 2) los órganos de transparencia, sus

---

<sup>6</sup> López-Ayllón, Sergio, “Comentario al artículo 6o.”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, 2009, p. 167.

<sup>7</sup> Este texto hace una comparación de la normatividad y funcionamiento tanto de las 32 entidades como de todos los llamados *Otros Sujetos Obligados*, tomo de ahí los datos pertinentes a los cuatro OCAs que existían al momento de la publicación del texto.

características y conformación; 3) obligaciones de Transparencia; 4) requisitos de acceso a la información; 5) procedimiento de acceso a la información; 6) procedimiento de revisión; 7) clasificación de la información; 8) datos personales; 9) medios electrónicos, y 10) sanciones.

De los diez puntos analizados quizá el más relevante para nuestro artículo es el relativo a la creación al interior de cada OCA de su propio órgano garante. El artículo 61 de la LFTAIPG los obligó a crear una segunda instancia que pudiera revisar las decisiones del Comité de Información. La reforma constitucional elevó el nivel de exigencia ya que mandataba que éstos contaran con autonomía operativa de gestión y de decisión, sin embargo, no resolvió el reto más importante: que las soluciones institucionales encontradas no fuesen endógenas, es decir, que, frente a un recurso de revisión interpuesto por un particular, no fuese la propia institución la que revisara la respuesta que el Comité de Información había dado al peticionario.

Si revisamos la constitución de los cuatro OCAs, Banco de México, CNDH, IFE e INEGI, la única institución que consiguió crear un órgano garante que garantiza la independencia de sus decisiones y que, gracias a su diseño, puede efectivamente revocar las decisiones del Comité de Información, fue el IFE.

El Banco de México deja los recursos de revisión en manos del titular de la Gerencia de Control Normativo, siendo esta misma persona la que sustancia el recurso y lo resuelve. Este es el único caso en el que el órgano garante es unipersonal. En el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el órgano garante está conformado por tres personas, el primer visitador, el secretario técnico del Consejo Consultivo y el director general del Centro Nacional de Derechos Humanos, la persona encargada de sustanciar los recursos es el primer visitador.

El Instituto Federal Electoral ha tenido tres diferentes órganos garantes; de 2003 a 2008 éste era una comisión del Consejo General conformada por tres Consejeros Electorales; después de la reforma constitucional y con el ánimo de darle verdadera autonomía, se conformó por un Consejero Electoral, el titular del Órgano de Control,<sup>8</sup> y un especialista externo. En 2013 se transformó para cambiar al contralor por otro especialista externo.<sup>9</sup> Los recursos los sustancia quien funja como secretario técnico del órgano y esta

---

<sup>8</sup> A partir de la reforma político-electoral de 2007-2008, el contralor general del IFE es nombrado por la Cámara de Diputados.

<sup>9</sup> El contralor tiene prohibido legalmente intervenir en cuestiones propiamente electorales y de la vida de los partidos; por esta razón el contralor Gregorio Pozas siempre alegó que no debía ser parte del órgano garante y, finalmente, en 2013, se reformó el reglamento para que, a partir de enero de 2014, se integrara otro especialista.

función recae, de acuerdo con la normatividad en el director ejecutivo de Asuntos Jurídicos.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tiene un órgano garante conformado por seis miembros: dos vicepresidentes, uno de los cuales fungirá como presidente del mismo, el Director General de Vinculación y Servicio Público de Información, el Director General de Administración, el Director General Adjunto de Asuntos Jurídicos y el titular de la Contraloría Interna.

De la simple descripción de la conformación de los órganos garantes en los OCAs se desprende que no ha sido sencillo encontrar soluciones verdaderamente autónomas, personas o cuerpos colegiados que puedan tomar distancia con respecto a la propia institución y contradecir, en caso necesario, la primera decisión institucional de reservar cierta información.

Los cuatro OCAs tienen normatividad específica para poder hacer funcionar la ley federal, todos le dieron al órgano garante las atribuciones necesarias para resolver controversias, proteger los datos personales y expedir la normatividad necesaria para su funcionamiento. Hay dos facultades en las que se establece alguna diferencia entre ellos; por un lado, el Banco de México y el INEGI no regulan la atribución de promover el derecho de acceso a la información; CNDH y el IFE sí lo hacen; solamente el INEGI no regula la atribución que le permite conocer toda la información para poder decidir con conocimiento de causa si ésta debiera ser reservada o no.

Si bien la normatividad de estas cuatro instituciones señala de manera explícita, de acuerdo con la Ley federal, que las decisiones de sus órganos garantes son definitivas, en el caso del IFE existe una peculiaridad que no podemos dejar de resaltar.

La reforma constitucional de 2007 hizo a los partidos políticos sujetos obligados indirectos. Esto quiere decir que cuando una persona quiere conocer información de un partido político debía solicitarla al IFE para que éste revisara si, en virtud de sus facultades legales, la tiene en sus archivos; en caso contrario debía pedirla al partido político, éste la entrega al Comité de Información que finalmente la hace llegar al ciudadano. El órgano de transparencia resuelve recursos de revisión enderezados en contra de las respuestas del IFE y de los partidos políticos.

De acuerdo con la legislación electoral los partidos políticos tienen la posibilidad de recurrir cualquier decisión del IFE y eso incluye las determinaciones del órgano garante. Los partidos han recurrido frente al Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial (TFEPJ), y en todos los casos se han declarado competentes para conocer y han tomado la resolución definitiva en relación con los recursos de revisión. Cuando los particulares han quedado

insatisfechos con las decisiones del órgano garante, no han recurrido al juicio de amparo, sino que se han presentado juicios de protección de derechos ciudadanos, lo que ha hecho que el propio TEPJF resuelva en definitiva.

En ninguno de los cuatro reglamentos de transparencia se establece la facultad de sancionar a los servidores públicos que no entreguen la información; nuevamente aquí la excepción van a ser los partidos políticos, ya que, a través de la propia legislación electoral, el Secretario Ejecutivo puede abrir un expediente en contra de un partido que no haya cumplido con la normatividad o con las órdenes del órgano garante o el propio Tribunal Electoral. El Consejo General ha impuesto sanciones económicas en contra de partidos políticos que han incumplido decisiones de cualquiera de las dos autoridades revisoras.

Por lo que hace a las obligaciones de transparencia, a todos obliga las contenidas en el artículo 7o. de la LFTAIPG. La dificultad que podemos encontrar con relación a este rubro es que no existe autoridad que revise periódicamente que estén cumpliendo con las actualizaciones que les son impuestas, sea por ley o por sus propios reglamentos de transparencia.

En relación con los procedimientos de acceso, requisitos para presentar solicitudes, costos de las copias, plazos de entrega, plazos de los recursos de revisión, existe una gran uniformidad y todos atienden a lo establecido en la LFTAIPG. El IFE, la CNDH y el INEGI han firmado convenios con el IFAI a fin de que el usuario utilice su sistema informático conocido como Infomex para realizar sus solicitudes de acceso e interponer recursos. El Banco de México ha desarrollado su propio sistema, sin embargo, es importante resaltar que en todos los casos se pueden presentar solicitudes de información y los recursos a través de medios electrónicos. Tener estas vías alternativas disminuye los costos de transacción para los peticionarios y, por tanto, favorece al ejercicio del derecho.

Con relación a los nuevos OCAs me centraré en una breve descripción de su conformación, lo que nos permite adelantar que todos adolecen del mismo defecto que los anteriores, son órganos endógenos cuya independencia es difícil de garantizar.

En el caso del INEE, el órgano garante está formado por un cuerpo colegiado en el que participan dos consejeros y tres directores generales. A través de un Acuerdo General emitieron la normatividad interna que debe regir en la institución.

La Cofece instituyó un Consejo de Transparencia del que forman parte los siete Comisionados de la Cofece y el titular de la Contraloría Interna. Ya han expedido su reglamento de transparencia, en éste se establece que en caso de empate el Presidente del Consejo de Transparencia



tendrá voto de calidad. La presidencia es rotativa. Tienen el auxilio de un secretario técnico nombrado por los propios comisionados. Han emitido la normatividad correspondiente y cuentan con su propio micrositio de transparencia.

El IFT publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo de carácter general que establece el Reglamento de Transparencia y da lugar a la creación del Consejo de Transparencia que tiene las funciones de órgano garante. Éste debe conformarse por un servidor público que presidirá el Consejo, en los hechos es una de las comisionadas del IFT, aunque el reglamento no especifica el rango que debe tener. Un secretario técnico, que es la misma persona que funge como secretario técnico del Pleno del IFT, el titular de Asuntos Jurídicos y el titular de la Contraloría Interna.

El IFAI, que tiene el doble carácter de órgano regulador y sujeto obligado, resuelve sus recursos de revisión con la misma lógica que se estableció desde 2003, es decir, el Pleno se declaró competente para conocer de ellos y les da trámite con el mismo procedimiento de cualquier otro recurso de revisión de otra dependencia o entidad de la administración pública federal.

Hemos afirmado que tanto el Coneval como la Procuraduría General de la República, a pesar de las respectivas reformas constitucionales, siguen funcionando como parte de la APF y, por tanto, la autoridad que resuelve sus recursos de revisión sigue siendo el IFAI. Es probable que nunca tengan que crear su propio órgano garante, ello depende de que el Congreso expida la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información antes que la nueva ley que regulará la actuación del Coneval y antes de que venza la *vacatio legis* contemplada para la transformación de la Procuraduría en Fiscalía.

## V. A MANERA DE CONCLUSIÓN, LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014

Cuando en 2007 se reformó la Constitución, el artículo transitorio segundo mandataba a los estados y a la Federación a adecuar su normatividad al nuevo marco constitucional. La legislación secundaria debió haber desarrollado este concepto, de tal manera que ambas Cámaras, dentro del poder Legislativo, o bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los organismos constitucionales autónomos tales como el IFE, el Banco de México o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tuviesen los elementos mínimos necesarios para cumplir con los requisitos de independencia e imparcialidad.

Sin embargo, el Congreso de la Unión hizo caso omiso de sus propias órdenes y nunca transformó la LFTAIPG, por tanto, no resolvió la dificultad que planteaba que las instancias de revisión fueran creadas y controladas por la propia institución. Tampoco se adecuó la normatividad para dar salida legal a las dificultades específicas que se presentaron en instituciones de naturaleza tan diversa.

El 7 de febrero de 2014 se publicó la reforma constitucional que le da autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; al darle autonomía constitucional se le faculta para resolver recursos de revisión de todo poder federal. La nueva redacción de la fracción primera del apartado A,<sup>10</sup> revela el énfasis que el constituyente quiso poner en la inclusión de los sujetos obligados, donde explícitamente se incluye a los órganos constitucionales autónomos:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Los órganos constitucionales autónomos han sido considerados sujetos obligados de la Ley de Transparencia, la verdadera novedad es que, a partir de la reforma de 2014, se establece que quedarán sujetos a la autoridad del IFAI una vez que se haya expedido la ley general.<sup>11</sup> Al interior de cada

---

<sup>10</sup> El artículo 6o. fue reformado el 11 de junio de 2013, para agregarle todo aquello relativo a la reforma de radiodifusión y telecomunicaciones. Fue entonces cuando se introdujo la división entre el apartado A, donde quedó todo lo relativo al acceso a la información pública y la transparencia, y el apartado B, que regula lo relativo a radiodifusión y telecomunicaciones. Vale la pena señalar que en la primera parte del artículo se agrega un pequeño párrafo: “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. Este párrafo se recoge de manera casi textual del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

<sup>11</sup> Se establece en los artículos transitorios el periodo de un año para la expedición de la Ley General, así como la modificación de las leyes secundarias. Esto debería suceder a más tardar el 6 de febrero de 2015.

uno de ellos habrá una Unidad de Enlace y un Comité de Información, y desaparecerán los órganos garantes que cada uno de ellos ha creado. Con ello se espera resolver institucionalmente el problema de la autonomía de la autoridad que resuelve controversias entre la institución y los particulares.

La construcción de un Sistema Nacional de Transparencia busca, a través de una ley general darle homogeneidad al derecho a la información en los tres ámbitos de gobierno y en particular en la Federación asegurar coherencia en los criterios en los poderes y en todos los órganos que gozan de autonomía constitucional.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

BUSTILLOS ROQUEÑÍ, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM, IFAI, InfoDF, 2007.

IFAI, *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los estados y la Federación*, México, IFAI, 2013.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “Comentario al artículo 6o.”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, 2009.