

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Los organismos autónomos del Estado mexicano.

El caso del Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos
Personales (INAI)

Documento de trabajo núm. 354



Octubre 2021

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE
DIPUTADOS

LXV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Felipe de Jesús De Alba Murrieta
Encargado del despacho de la Dirección
General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Salvador Moreno Pérez

Apoyo en Investigación

Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo

Omar Cortés Macías
Rocío Ramírez Morales
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo

Alejandro López Morcillo
Editor

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Los organismos autónomos del Estado mexicano. El caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Salvador Moreno Pérez¹

Introducción

El jueves 7 de enero de 2021 el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, anunció que al inicio del periodo ordinario del Congreso de la Unión (1 de febrero de 2021) presentaría una iniciativa de reforma administrativa para ajustar el gobierno a la nueva realidad y no seguir creando aparatos burocráticos que realicen funciones que ya llevan a cabo o deben efectuar órganos del gobierno.

En la conferencia del viernes 8 de enero del mismo año, señaló que la existencia de un aparato burocrático para la transparencia no asegura que ésta ocurra, pues a pesar de la existencia del INAI se ha reservado información, como la de *Odebrech*.² El mandatario explicó, durante la misma conferencia, que estaba haciendo un análisis sobre los organismos autónomos, en el cual propone que el INAI pase a una Secretaría. Agregó que, con la desaparición del INAI, la transparencia estaría garantizada, ya que buscará que se entregue la información en 72 horas, de lo contrario habría sanciones para los servidores públicos. Adelantó que, junto con su gabinete, revisarán a todos los organismos autónomos sin que se viole ninguna ley o se despida a trabajadores.

Al respecto se puede afirmar que los órganos autónomos son resultado de la evolución democrática, cumplen un papel técnico especializado, sin intervenciones

¹ Estudios de maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México. Licenciado en Sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@diputados.gob.mx

² Conferencia de prensa matutina del viernes 8 de enero, 2021, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=IEsdwCH8Y2I> (consulta: 20 agosto de 2021).

partidistas. Sin embargo, están expuestos a la burocratización y apropiación como parte del botín político.

En ese contexto, en este documento se analiza el papel de los organismos autónomos, los posicionamientos en pro y en contra de la propuesta de reforma a la estructura administrativa del Estado mexicano; se describe una iniciativa de reforma constitucional para la defensa y fortalecimiento de los órganos constitucionales autónomos; en lo que respecta al INAI, se revisan los antecedentes que motivaron su origen, el costo al gasto federal para su mantenimiento, resultados de su actuación y se ofrecen algunos comentarios finales a modo de conclusión.

En posteriores investigaciones se abordará la situación de otros órganos constitucionales como la Auditoría Superior de la Federación, los órganos reguladores económicos, como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y el Instituto Nacional Electoral (INE), entre los más importantes.

Los organismos autónomos del Estado

Los llamados órganos constitucionales autónomos tuvieron su origen en la concentración de poder en uno de los componentes del Estado, en concreto el Poder Ejecutivo.

Los órganos constitucionales autónomos se remontan a Europa en el siglo XIX; su autonomía se logra a inicios del siglo XX.³ Una de las características del Estado moderno es la proliferación de los organismos autónomos que trastocan la tradicional división de poderes y las tendencias indican que van a permanecer en el futuro.

La definición más aceptada en México sobre órganos autónomos es la desarrollada por Jaime F. Cárdenas Gracia, definidos como “aquellos inmediatos y

³ Susana T. Pedroza de la Llave, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (edits.), *Estado de derecho y transición jurídica*, UNAM, México, 2002, pp. 215-216.

fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.⁴

En un trabajo más reciente del mismo autor citado, afirma que “Los órganos constitucionales autónomos carecen de legitimidad democrática de origen, no se desprenden directamente del artículo 39 constitucional. Su ‘legitimidad’ es tecnocrática y se justifica por el carácter técnico y la corrección jurídica de sus decisiones”. Agrega que “No cualquier institución merece transformarse en organismo constitucional autónomo... Sólo aquellas instituciones que desarrollen funciones esenciales para el Estado que no deben estar contaminadas por los intereses de partidos políticos o de otros poderes fácticos”.⁵

Respecto a los órganos constitucionales autónomos y la división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis jurisprudencial:

La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.⁶

Otra tesis jurisprudencial sobre los requisitos de los órganos constitucionales autónomos determina que éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y

⁴ Jaime F. Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, 299 p.

⁵ Jaime F. Cárdenas Gracia, “Soberanía popular vs órganos constitucionales autónomos”, en Miguel Alejandro López Olvera (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 288 p. Disponible en www.juridicasunam.mx (1 de abril de 2021).

⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647, citado en Marco Antonio Contreras Minero, “¿Es el siglo XXI el tiempo de los órganos constitucionales autónomos en México?”, Miguel Alejandro López Olvera (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 288 p. Disponible en www.juridicasunam.mx (1 de abril de 2021).

financiera, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁷

La justificación de la existencia de esos órganos, según Filiberto V. Ugalde, se funda en la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales; los factores reales de poder dieron origen a la creación de órganos constitucionales autónomos, encargados de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad y define la autonomía como la posibilidad de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el marco legal. En el Cuadro 1 se exponen los seis tipos de autonomía que define Ugalde.

Cuadro 1. Tipos de autonomía

1. Técnica	Es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables a los servicios centralizados del Estado.
2. Orgánica o administrativa	Que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Significa independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los cuales no están sujetos a una subordinación. Establecen parámetros de organización interna.
3. Financiera-presupuestaria	Gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines, ello garantiza su independencia económica. Es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, como los derechos que cobre por prestaciones de servicios individualizados; por ejemplo, la expedición de copias o la formulación de proyectos de investigación.
4. Normativa	Consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo

⁷ *Idem.*

	tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
5. De funcionamiento	Es una combinación de los otros tipos de autonomía; implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.
6. Plena	Implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

Fuente: Filiberto Valentín Ugalde Calderón, *Órganos constitucionales autónomos*. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-a-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf> (consulta: 12 de febrero de 2021).

No existe una uniformidad en la estructura, integración y dirección de los órganos autónomos, pero es necesario diferenciar los órganos constitucionales autónomos y los órganos autónomos de la administración pública (véase Cuadro 2). En ese sentido, Filiberto V. Ugalde define la descentralización como una figura jurídica mediante la cual se retiran determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo específico.⁸

Cuadro 2. Características de los órganos autónomos y descentralizados

Característica	Órganos constitucionales	Órganos de la administración pública
Creación	Están incluidos en el texto de la Constitución, y la norma secundaria sólo reglamenta.	Por ley o decreto del Congreso de la Unión.
Son auxiliares del Poder Ejecutivo	No	Sí
Tienen autonomía orgánica	Sí	Sí
Régimen jurídico propio	Sí	Sí
Personalidad jurídica	Sí	Sí

⁸ Filiberto Valentín Ugalde Calderón, *Órganos constitucionales autónomos*. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-a-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf> (consulta: 12 de febrero de 2021).

Característica	Órganos constitucionales	Órganos de la administración pública
Patrimonio propio	Sí	Sí
Cuando dejen de cumplir sus fines pueden ser liquidados	No	Sí
Tipo de relación con los poderes tradicionales	Coordinación	Subordinación
Designación de funcionarios	Por una de las cámaras del Congreso o por una de éstas a propuesta del Ejecutivo, o sin intervención.	Directamente por el Ejecutivo.
Control y vigilancia	Tienen su Contraloría o equivalente sin depender de otro Poder u órgano.	Por el Ejecutivo por medio de la Contraloría y Secretaría de la Función Pública.
Pueden ser auditados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Sí	Sí
Autonomía técnica	Sí	Sí
Pueden promover controversias constitucionales	Sí	No

Fuente: Filiberto Valentín Ugalde Calderón, *Órganos constitucionales autónomos*. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf> (consulta: 12 de febrero de 2021).

Desde 1990 la estructura del Estado mexicano comenzó la creación de órganos autónomos con rango constitucional como: El Banco de México; el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE); la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI); la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE, abrogado en la presente administración); El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); el Instituto

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Fiscalía General de la República (FGR).⁹

La Universidad Nacional Autónoma de México es la de mayor tradición, es autónoma desde 1929 y se elevó a rango constitucional mediante la reforma del 9 de junio de 1980;¹⁰ algunos autores consideran también a las entidades federativas y a los municipios.¹¹

De los organismos autónomos de más reciente creación, José Fabián Ruiz sintetiza sus principales características: 1) se encuentran establecidos en la Constitución, donde se especifican además sus atribuciones; 2) se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control; 3) sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo y no están subordinados a éstos en cuanto a su funcionamiento; sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria; 4) están sujetos a algunos mecanismos de control y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.¹²

Mauricio I. Dussauge sintetiza y evalúa algunas visiones críticas que cuestionan la tendencia de crear órganos constitucionales autónomos, definida como “autonomitis”, o bien que tales diseños responden a una moda o “cliché”, o la idea de que la creación de organismos autónomos debilita al gobierno sin fortalecer el Estado, o que producen descoordinación o bien que trastocan la división de poderes.¹³

El análisis de Dussauge enfatiza la necesidad de una visión crítica pero informada de esos órganos y menciona como retos importantes la descoordinación,

⁹ Susana T. Pedroza de la Llave, “Los órganos constitucionales...”, *op. cit.*, 2002, p. 219.

¹⁰ La autonomía universitaria se elevó al texto fundamental, mediante el proceso legislativo que culminó con el decreto de 9 de junio de 1980, colocándola en la fracción VIII del artículo 3º constitucional. Por diverso decreto de 5 de marzo de 1993 se trasladó el mismo texto a la fracción VII en Filiberto Valentín Ugalde Calderón, “Órganos constituciones autónomos”, *op. cit.*

¹¹ Juan Carlos Sansores Betancourt, “Los órganos autónomos en la administración pública mexicana”, UNAM, *Revista de la Facultad de Derecho*, vol. 53, núm. 239, México, 2003.

¹² José Fabián Ruiz, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, México, 2017.

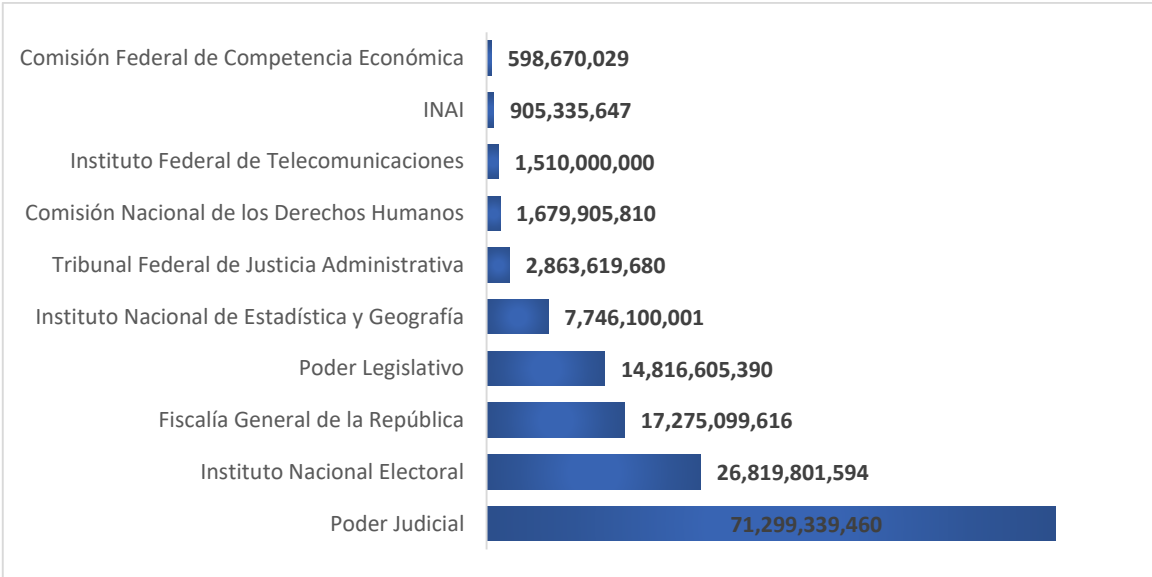
¹³ Mauricio I. Dossauge Laguna, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 138, México, INAP, 2015.

la falta de rendición de cuentas, la potencial captura de sus decisiones por actores económicos o los intentos de politización de sus nombramientos.

El debate sobre la desaparición de los órganos autónomos del Estado mexicano

El argumento más importante para desaparecer a los órganos autónomos altamente especializados es lo que cuestan al erario. En conjunto, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión de Derechos Humanos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el INAI representan un gasto de 4 mil 694 millones de pesos en el presupuesto de egresos de 2021; ello representa 3.2% del total de los egresos correspondientes a los ramos autónomos (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. Ramos autónomos



Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021*, Diario Oficial de la Federación.

La propuesta del titular del Ejecutivo de eliminar organismos autónomos por medio de la fusión con dependencias de la Administración Pública Federal de inmediato generó polémicas reacciones, tanto en pro como en contra (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. Argumentos principales a favor y en contra de la desaparición de órganos autónomos

<i>Actores políticos</i>	<i>Argumentos a favor</i>
Presidente Andrés Manuel López Obrador.	<p>Actualmente hay más de 200 organismos autónomos con un presupuesto de alrededor de 500 mil millones de pesos al año.</p> <p>El titular del Ejecutivo cuestionó la labor del INAI al ocultar información sobre el caso Odebrecht, los altos sueldos de los directivos e información sobre la condonación de impuestos.¹⁴</p> <p>El presidente aseveró que durante el análisis de la desaparición de los órganos se vigilará que se cumpla con lo establecido en el T-MEC y afirmó que no habrá despidos.¹⁵</p>
Mónica Fernández, Senadora de la República, Morena.	<p>La autonomía que la Carta Magna le otorga a diversas instituciones públicas obedece a que se buscó que su trabajo estuviera al margen del debate político y su labor se concentrara en aspectos técnicos.</p> <p>En varios casos esa función se ha desvirtuado y los organismos autónomos se han politizado, constituyéndose en espacios que son utilizados ya sea para obstaculizar a los poderes o como especie de contrapesos que no responden a su razón de ser.</p> <p>Lamentablemente, en ocasiones, se ha confundido la autonomía con la falta de colaboración y coordinación con los poderes públicos.¹⁶</p>
Alberto Anaya Gutiérrez, coordinador Nacional del Partido del Trabajo.	<p>Se manifestó a favor de revisar sus funciones y abrir el debate para eliminar a aquellos cuya función sólo ha sido justificar actos de corrupción de gobiernos anteriores o donde exista duplicidad de funciones con otras áreas del gobierno federal.¹⁷</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas a pie de página.

<i>Actores políticos</i>	<i>Argumentos en contra</i>
Dip. Juan Carlos Romero Hicks, coordinador del Grupo Parlamentario del PAN.	<p>Se deben defender los contrapesos que representan los organismos autónomos y se debe evitar su desmantelamiento.</p>

¹⁴ Conferencia del 14 de enero de 2021.

¹⁵ *La razón*, 15 de enero de 2021, p. 10.

¹⁶ *Publímetro*, 26 de enero de 2021, p. 2.

¹⁷ Partido del Trabajo, El PT apoyará iniciativa para desaparecer organismos autónomos, Ciudad de México, 12 de enero de 2021, disponible en www.partidodeltrabajo.org.mx (2 de abril de 2021).

Actores políticos	Argumentos en contra
Marko Cortés, líder del Partido Acción Nacional.	La iniciativa presidencial pretende “concentrar aún más el poder”. [...] “El presidente debe dejar su intención de debilitar y desaparecer al INAI y otros organismos autónomos, a los cuales debería aumentarles el presupuesto y atribuciones, el presidente debe dejar atrás su desprecio manifiesto a la clase media e instrumentar programas efectivos para reactivar la economía y poder volver a crecer”. ¹⁸
Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF)	Podría resultar contraproducente y se perderían ventajas al recabar recursos de organismos autónomos... El impacto desde una óptica presupuestaria sería menor, al tiempo que la dilución de las ventajas de los organismos abonaría al ambiente general de incertidumbre. ¹⁹
Calificadora Moody's.	La posibilidad de que se eliminen los organismos autónomos es un factor de riesgo adicional sobre el perfil crediticio de México. ²⁰
María Amparo Casar.	La analista consideró la posibilidad de eliminar a la Secretaría de la Función Pública (SFP), que cuesta poco más de 1,389 millones de pesos, en lugar del INAI, que cuesta 905 millones de pesos. La propuesta formal de eliminar a los órganos autónomos atenta contra la democracia y contra los derechos de los mexicanos, implica concentración de poder... “Si su reforma prospera, la corrupción habrá ganado su mejor aliada: la opacidad”. ²¹
Adriana Labardini Inzunza.	Sin autonomía se volvería a la discrecionalidad de la información por parte de las instituciones públicas; las obligaciones de transparencia serían limitadas y nuevamente deferentes en cada entidad federativa y, sobre todo, al devolverle el control a un solo poder se volvería juez y parte. ²²
Agustín Ramírez.	El ataque a la autonomía de los organismos constitucionales esconde ese interés malsano de ejercer un poder mayúsculo al que renunciaron sus antecesores, los que ha llamado autoritarios, cuando el verdadero temor autoritario puede venir justo por la alta

¹⁸ *MVS Noticias*, 13 de enero de 2021. Disponible en <https://mvsnoticias.com> (martes 2 de febrero de 2021).

¹⁹ *Reforma*, 13 de enero de 2021, p. 6.

²⁰ *El Universal*, 13 de enero de 2021, pp. 1 y 19.

²¹ *Excélsior*, 13 de enero de 2021, p. 6.

²² Adriana Labardini Inzunza, “El Estado mexicano necesita a los órganos autónomos para ser sostenible en la era digital”, *Revista Zócalo*, núm. 252, México, febrero de 2021, pp. 9-12.

<i>Actores políticos</i>	<i>Argumentos en contra</i>
	concentración de poder en la figura del presidente de la república. ²³
Gustavo Uruchurtu, panelista del T-MEC y ex negociador del TLCAN.	La absorción de organismos autónomos como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), por parte del gobierno federal, contraviene con lo estipulado en el capítulo 18.17 del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), lo cual podría ser motivo para que empresas estadounidenses dedicadas a las telecomunicaciones activen un mecanismo de solución de controversias Inversionista-Estado. ²⁴

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas a pie de página.

Tanius Karam explica que la autonomía surgió porque se reconoce el carácter técnico y especializado de las instituciones en el caso de los derechos de acceso a la información y telecomunicación, la importancia de regular los sectores y atender las asimetrías de los mercados, con la idea de revertir lo que fue la discrecionalidad política del poder.²⁵

Algunos especialistas en derecho, como Diego Valadés Ríos, consideran que el debate sobre los organismos constitucionales autónomos debe orientarse en el mejoramiento de su estructura, funciones, sus formas de integración y operación. La aparición de estos órganos constitucionales autónomos responde a la necesidad de la especialización y profesionalización de la administración pública y explica su aparición en la desconfianza en las instituciones del Estado, el sistema representativo y el sistema de partidos; sin embargo, considera necesario consolidar su doctrina teórica.²⁶ Otros análisis plantean a dichos órganos como la solución a los problemas que aquejan al país, como una suerte de antídoto contra la corrupción y el mal gobierno.²⁷

²³ Agustín Ramírez, “¿Ignorancia o perversidad? Los ataques a la autonomía de los organismos constitucionales”, *Revista Zócalo*, núm. 252, México, febrero de 2021, p. 17.

²⁴ *El Financiero*, 14 de enero de 2021. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/blinda-el-t-mec-a-organos-autonomos-expertos> (9 de febrero de 2021).

²⁵ Tanius Karam, “Algo más que la preocupación por la austeridad. El debate por el INAI e IFT”, *Revista Zócalo*, núm. 252, México, febrero de 2021, p. 21.

²⁶ El Colegio Nacional, Mesa redonda “Organismos constitucionales autónomos: ventajas, problemas y soluciones”, lunes 22 de febrero de 2021, México, disponible en YouTube (3 de abril de 2021).

²⁷ Marco Antonio Contreras Minero, “¿Es el siglo XXI el tiempo de los órganos constitucionales autónomos en México?”, en López Olvera (coord.), *Poderes tradicionales y órganos...*, op. cit.

Analistas como Lorenzo Meyer consideran que son producto del Estado autoritario, fueron como un barniz democrático, aunque considera que no deben desaparecer en este momento, pero sí es necesario revisar su estructura interna, comenzando con rebajar los sueldos, ya que se han convertido en una burocracia dorada.²⁸

Iniciativa sobre organismos autónomos en el Congreso de la Unión

En el último año de la LXIV Legislatura diputadas y diputados del Grupo Parlamentario del PRI presentaron una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de contribuir al fortalecimiento de los órganos constitucionales autónomos.²⁹

En la exposición de motivos se ofrecen los antecedentes de los órganos constitucionales autónomos: el contexto histórico, definición constitucional, razones de su creación, características, autonomía funcional y financiera.

De la revisión de la literatura especializada sobre las causas de la creación de los órganos constitucionales autónomos los legisladores señalan: la limitación al sistema presidencial, el enfrentamiento de la partidocracia y otros poderes facticos que confluyen dentro de un Estado constitucional de derecho, la necesidad de que existan entes altamente especializados para el desarrollo de ciertas funciones del Estado y, en algunos casos, la desconfianza por parte de la sociedad en su gobierno.³⁰

Después de explorar las características distintivas de dichos órganos, los legisladores abordan la autonomía, independencia funcional y financiera. Al respecto demuestran que existe una tendencia a la reducción de la suficiencia presupuestal al disminuir su porcentaje de recursos asignados con respecto al total de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el periodo comprendido entre 2015 y 2021; esas reducciones presupuestales pueden afectar

²⁸ Lorenzo Meyer, *Aristegui Noticias*, La Octava, lunes 3 de mayo de 2021, México.

²⁹ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, núm. 5720-VI, martes 16 de febrero de 2021.

³⁰ *Idem*.

el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades constitucionales, afirman los legisladores firmantes de la iniciativa.

La iniciativa en comento se basa en tres ejes o propósitos principales: a) reforzar la independencia y autonomía financiera en el ejercicio de las funciones de los órganos constitucionales autónomos; b) evitar que el Ejecutivo incida en el nombramiento de los titulares de dichos órganos, c) establecer un procedimiento de elección de los titulares que garantice la autonomía de los órganos, la capacidad técnica de sus integrantes y la independencia del resto de los poderes del Estado.

La reforma constitucional propuesta garantiza un tope mínimo para la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada uno de los órganos constitucionales autónomos como garantía constitucional de autonomía financiera; además modifica los mecanismos de nombramiento de los titulares mediante reformas y adiciones de por lo menos seis artículos de la Carta Magna. La iniciativa quedó pendiente de dictamen en la Comisión de Puntos Constitucionales.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

El INAI tuvo como origen una fuerte demanda social sobre el acceso a la información gubernamental de más de 20 años de lucha social, conquistas históricas de colectivos y especialistas.

En 1977 el gobierno de México elevó a rango constitucional el derecho a la información al incorporar en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.³¹

³¹ Poder Ejecutivo, *Diario Oficial de la Federación*, martes 6 de diciembre de 1997, México, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf (21 de octubre de 2021).

En 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).³²

En 2014 se reformó el artículo 6° constitucional con la finalidad de renovar los mecanismos de acceso a la información pública y protección de datos personales mediante la implementación de un sistema integral en la materia para garantizar de forma homogénea los alcances de dichos derechos en México.³³

Esa modificación implicó una ampliación de los sujetos obligados en la materia y se transformó al IFAI en órgano autónomo, así como a los órganos garantes en las entidades federativas.

A partir de la publicación en 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el IFAI cambió su denominación por Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

El INAI, según la Ley Federal en la materia, es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.³⁴

Dicha institución se integra por siete comisionados, nombrados por la Cámara de Senadores, con base en una consulta social, a propuesta de los grupos parlamentarios y se aprueban con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los nombramientos de los comisionados se hacen con base en una convocatoria emitida por el Senado de la República, donde se detallan: el método de registro y evaluación de los aspirantes; listado de aspirantes; publicidad del

³² Segob, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio, 2002, México, disponible en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2002&month=06&day=11 (20 de octubre de 2021).

³³ Héctor Pérez Pintor, La transparencia en México: ¿Hacia dónde vamos?, *Derecom*, núm. 23, México, 2017, pp. 87-98, disponible en <http://www.derecom.com/derecom/> (consulta: 20 de febrero de 2021).

³⁴ Cámara de Diputados, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Texto Vigente, última reforma publicada DOF 27-01-2017, México.

proceso; el cronograma de audiencias públicas y el dictamen que se presentará al Pleno del Senado.

Según datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015-2021, desde su creación en 2015, el presupuesto destinado anualmente al INAI se ha mantenido en alrededor de mil millones de pesos. En el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2021, se le asignó poco más de 905.3 millones de pesos. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2022 se tiene contemplado un gasto de casi 983 millones de pesos.

La política de austeridad republicana impulsada por la 4T se vio reflejada en la disminución del salario mensual de los comisionados de alrededor de 200 mil pesos mensuales en 2016 a poco más de 133 mil pesos en 2021. Lo anterior se observa con mayor claridad en el salario neto mensual de los comisionados (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Presupuesto del INAI 2015-2022

Año	Pesos corrientes	Salario máximo mensual comisionados (PEF)	Salario neto mensual comisionados
2015	893,200,284	197,335	132,919
2016	937,860,865	200,763	132,825
2017	955,861,356	199,735	132,651
2018	1,098,478,640	198,138	133,823
2019	937,151,692	133,860	105,721
2020	877,435,005	133,860	105,787
2021	905,335,647	133,999	106,360
2022	982,905,153	135,763	106,072

Nota: El salario máximo mensual se integra por los montos correspondientes a sueldos y salarios, así como los montos correspondientes a prestaciones.

El salario neto mensual conforme a lo establecido en el tabulador de percepciones brutas y netas mensuales para los servidores públicos del INAI.

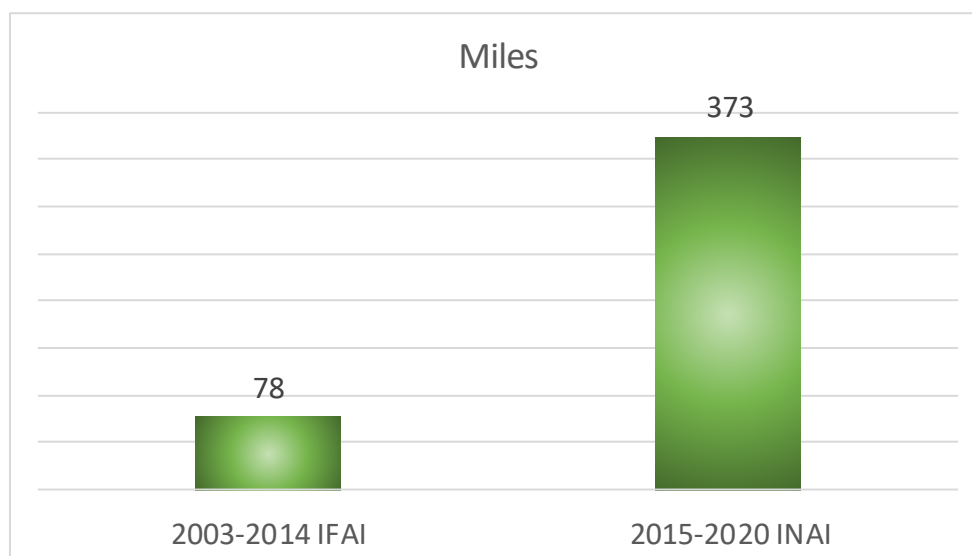
Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015-2021*, consulta en *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en www.dof.gob.mx (14 de febrero de 2021); 2022: Presidencia de la República, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022*, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, miércoles 8 de septiembre de 2021, México; INAI, *Salario neto mensual comisionados*, Dirección de Comunicación Social y Difusión, México, 2021.

De entre las atribuciones más relevantes del Instituto pueden destacar: el conocimiento y resolución de los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal, así como las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia; de igual forma, la resolución de los recursos de inconformidad de los particulares en contra de las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas cuando determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información; establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones conforme a la Ley; promover acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de las disposiciones legales; la promoción y difusión del ejercicio de los derechos de acceso a la información, así como la cultura de la transparencia en el sistema educativo; la promoción de la digitalización de la información pública y el uso de las tecnologías de información y comunicación de acuerdo con los lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia; la promoción de la participación y colaboración con organismos internacionales, en análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales; fomentar los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica en la materia.

El Instituto presenta anualmente un informe público al Senado de la República y a la Cámara de Diputados sobre la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país.

Un análisis de México Evalúa³⁵ mostró que la demanda de información al INAI se incrementó 400% a partir de que la institución adquirió carácter autónomo (véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Solicitudes de información pública (promedio anual)



Fuente: Mariana Campos, *México Evalúa*. Disponible en www.animalpolitico.com (16 de febrero de 2021).

De los logros del INAI se pueden mencionar los siguientes, en voz de una de las comisionadas actuales: se puso en marcha la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), un repositorio de información temática que canaliza más de 16 mil consultas diarias; alberga casi 8 millones de registros de los 8 mil sujetos obligados en el ámbito federal.³⁶

En el informe de labores 2020 del INAI³⁷ se destaca el total de solicitudes de acceso a la información y datos personales para el periodo de 2003 al 30 de septiembre de 2020: ascendió a 2 millones 679 mil 743 solicitudes y la reducción en el tiempo de atención; el Instituto recibió mil 870 medios de impugnación en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; se destacan

³⁵ Mariana Campos, *México Evalúa*. Disponible en www.animalpolitico.com (16 de febrero de 2021).

³⁶ Norma Julieta del Río Venegas, "Diálogo para fortalecer el derecho de acceso de información y la protección de datos", *Revista Zócalo*, núm. 252, México, febrero de 2021, pp. 13-15.

³⁷ INAI, Informe de labores 2020, México, 424 p.

las acciones de verificación del cumplimiento de obligaciones legales en la materia como la consolidación del padrón de sujetos obligados que reciben recursos públicos o que realizan actos de autoridad; de las labores de capacitación pro activa se destacan cursos y talleres para las y los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados, así como cursos impartidos mediante el Centro Virtual de Capacitación del INAI y labores de coordinación con los organismos garantes de las entidades federativas.

El INAI preside el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), donde confluyen todos los órganos de transparencia; el Instituto emitió las normas y lineamientos que armonizan la garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en las entidades federativas.

Sin embargo, el INAI también ha recibido algunos cuestionamientos relacionados con su actuación. Al respecto, organizaciones como Fundar reclaman la necesidad de que el INAI “haga uso de sus facultades y asuma una posición más garantista para asegurar el acceso a información —oportuna y en versiones públicas— sobre las investigaciones de hechos de corrupción, y no sólo hasta que se haya emitido una sentencia”.³⁸ Al final, una mayor apertura impacta de forma positiva en la disminución de la corrupción e impunidad que sigue afectando al país.

Comentarios finales

La propuesta del presidente de la república de eliminar o fusionar en secretarías del Estado algunos órganos constitucionales autónomos requiere una reforma constitucional, lo que implica que el grupo mayoritario deberá hacer alianzas para conformar las dos terceras partes de los legisladores y voten a favor de estos cambios.

La opinión de los opositores en contra de la reforma propuesta por el presidente para concentrar las funciones de los organismos autónomos en el

³⁸ Fundar, “Corrupción y transparencia: inconsistencias del INAI”. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/res-publica/corrupcion-y-transparencia-las-inconsistencias-del-inai/> (consulta: 20 de febrero de 2021).

Ejecutivo se basa en el cuestionamiento de si la austeridad justifica la cancelación de los derechos civiles reconocidos mediante la lucha ciudadana.

El titular del Poder Ejecutivo argumentó la desaparición del INAI en el hecho de que ante un gobierno transparente no es necesario un órgano con esa responsabilidad; sin embargo, varios análisis demuestran que con la 4T la transparencia y la rendición de cuentas no están garantizadas, ya que existen prácticas de opacidad similares a las de gobiernos anteriores.³⁹

En 2016 se aprobaron las leyes que dieron forma al Sistema Nacional Anticorrupción y el INAI es uno de los principales integrantes. Una de sus funciones es requerir la entrega de información reservada de los entes obligados cuando así lo determina la institución. En los diferentes foros públicos de análisis y evaluación del INAI hay coincidencia en la necesidad de fortalecer los organismos que forman parte del Sistema Nacional de Transparencia y de lucha contra la corrupción.

En diferentes foros académicos realizados sobre los organismos autónomos constitucionales la mayoría de especialistas en derecho considera que es un tema de debate vigente y que son instituciones de contrapeso al ejercicio del Poder y han expresado la necesidad de una reforma constitucional que los incorpore en un solo capítulo que ofrezca rasgos y características comunes, o la adición o modificación de algunos artículos constitucionales como el 39 sobre el carácter popular de la soberanía nacional, el 49 sobre la división de Poderes, entre los más relevantes.

En abril de 202 el titular del Ejecutivo incorporó al INE en la lista de órganos autónomos que pretende desaparecer al plantear la posibilidad de que el Poder Judicial absorba temas electorales.⁴⁰

No está por demás señalar que no todos los órganos autónomos tienen el mismo origen ni las mismas características. Por tanto, es necesario, más que desaparecerlos, fortalecerlos; la escasez de recursos no debe ser el único factor para pretender eliminar o fusionar órganos o instituciones constitucionales

³⁹ Mathieu Tourliere, “Con la 4T, ni transparencia ni rendición de cuentas”, *Proceso*, 14 de febrero de 2021, pp. 11-13.

⁴⁰ Forbes, “AMLO plantea desaparición del INE y que Poder Judicial absorba temas electorales”, disponible en <https://www.forbes.com.mx/amlo-plantea-desaparicion-del-ine-y-que-poder-judicial-absorba-temas-electorales/> (consulta: 20 de octubre de 2021).

autónomas, en última instancia representan un factor de equilibrio para los otros poderes del Estado.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx