

Un peligro latente para la democracia: minar la autonomía de los órganos garantes del acceso a la información pública para imponer una heteronomía política



Massimiliano Solazzi

Dr. en Administración y Políticas Públicas, profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y sociales de la UNAM

Palabras claves: autonomía constitucional, órganos garantes, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas.

El objetivo del artículo es analizar la importancia de la autonomía de los organismos garantes del acceso a la información en México, así como, analizar las posibles consecuencias que podría traer la disyuntiva política que plantea el debilitamiento, o en su caso, desaparición de los órganos constitucionales autónomos, incluidos los encargados de la transparencia, planteando que sus tareas y funciones sean asumidas por el poder ejecutivo o legislativo. Lo anterior, implicaría perder su autonomía y así ser sometidos por el poder público, una verdadera heteronomía política, un peligro latente para la democracia, así como, un retroceso del Estado de Derecho.

Introducción

“Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”.
Montesquieu

En el siguiente artículo se analizará la importancia de la autonomía de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA), en específico de los organismos garantes encargados de salvaguardar el Derecho de Acceso a la Información (DAI) en México. Lo anterior, a través de un recorrido conceptual y evolutivo de la teoría de la división de poderes, hasta llegar al reconocimiento constitucional de la autonomía de los órganos garantes del DAI. Los organismos públicos autónomos representan el equilibrio entre los poderes, una piedra angular de la democracia, fortalecen la seguridad jurídica, así como el Estado de Derecho.

Desafortunadamente, su autonomía constitucional en los últimos años se ha visto en peligro por afirmaciones, acciones y críticas desde el poder público, situación que ha generado mucha preocupación y por obvias razones, un peligro latente para la democracia. Actualmente, nos encontramos en una disyuntiva política que podemos desarticular con estas preguntas ¿Fortalecer la autonomía constitucional de los órganos garantes de transparencia o imponer una heteronomía¹ política? ¿Avance o retroceso?

El Reconocimiento de los Órganos Constitucionales Autónomos de México

Montesquieu, argumentaba que “Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”, palabras que representan el fundamento de la teoría sobre la separación de poderes del Estado. Es decir, la distribución jurídica del poder ejecutivo, legislativo y judicial que permite limitar el uso arbitrario del poder, porque cada uno de los poderes vigila y en su caso, detiene los excesos de los otros, así como permite salvaguardar la libertad y los derechos de las y los ciudadanos.

¹ El término heteronomía, según la Real Academia Española “Persona sometida a un poder ajeno (...), un término que fue utilizado por Kant para describir aquella voluntad que no es propia del sujeto sino establecida por un tercero, en pocas palabras en oposición al término autonomía.

El esquema de la clásica división de poderes de Montesquieu, en la actualidad se volvió obsoleto, debido a que no se adaptaba completamente a la evolución del Estado contemporáneo, así como a la internacionalización de la tutela de los derechos humanos. Hoy en día, la sociedad es más plural, más participativa, exige controles más estrictos hacia la estructura del Estado y su poder político, a través del acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas. Por lo tanto, en las últimas décadas la teoría clásica de la división de poderes tuvo que adaptarse a las necesidades actuales, lo anterior, fue posible a través de la creación de los OCA, instituciones autónomas reconocidas en el sistema jurídico mexicano, a través de históricas reformas. Organismos autónomos y especializados, que no se adscriben y no pertenecen al poder legislativo, ejecutivo o judicial, por lo tanto, que no se encuentran subordinados a los poderes tradicionales del Estado y por ende, considerados una garantía democrática en contra de los regímenes autoritarios.

La disyuntiva de México: Autonomía o Heteronomía Política de los Órganos Garantes del DAI

El DAI, es un concepto relativamente moderno, con un renovado interés en el discurso público y político, no obstante, debemos aclarar que forma parte de un proceso que ha recorrido un largo camino. En 1977 a través de una sencilla adición al artículo 6° de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, México entró en un proceso de cambios, con nuevos horizontes en el paradigma de la información. A pesar de la trascendental importancia de esta reforma, no se establecía con exactitud a qué se refería ese derecho, ni cómo, el Estado podía garantizarlo. El Estado en realidad fue responsable de garantizar el DAI a partir del 11 de junio del 2002, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), resultado del proceso de consolidación democrática del país.



En pocos años, cada entidad federativa del país ya contaba con su propia ley en materia de transparencia, de igual forma que, con su respectivo órgano garante, el federal denominado Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y treinta y dos órganos garantes semejantes estatales. El IFAI se creó el 25 de octubre de 2002, encargado de vigilar, así como de obligar a todas las dependencias federales de México a transparentar el uso de sus recursos y rendir cuentas de sus acciones y decisiones.

En su inicio el IFAI, no fue constituido como un órgano con autonomía constitucional, sino como organismo descentralizado y no sectorizado de la Administración Pública Federal (APF), además debemos recordar que, sus resoluciones no eran definitivas e inatacables, por lo que los sujetos obligados podían llevar sus resoluciones al Tribunal de Justicia Administrativa (TJA), entorpeciendo así su eficacia. Pero como consecuencia de la lucha por el derecho a saber, el 7 de febrero de 2014 se publicó una reforma constitucional con diversas disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información, una reforma que brindó autonomía constitucional a todos los órganos garantes del DAI del país, asimismo, sentó las bases para articular el nuevo Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

El 5 de mayo de 2015, con la publicación de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), el IFAI cambió su nombre en Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), no fue sólo un cambio de nombre sino se transformó en un verdadero organismo autónomo, además sus resoluciones se volvieron vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

Desafortunadamente, en los últimos años asistimos a un ataque frontal a las instituciones garantes de estos derechos fundamentales, el gobierno actual ha criticado el INAI, cuestionó su existencia, definido públicamente un organismo que absorbe gran parte del gasto público, asimismo, ineficaz para combatir la corrupción, planteando incluso que sus tareas y funciones sean asumidas por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Un escenario político adverso, donde el poder intenta buscar la forma de

no ser vigilado y, por ende, un retroceso del Estado de Derecho, lo que implicaría para el INAI perder su autonomía y así ser sometido por el poder público, es decir, una heteronomía política, misma suerte que probablemente tendrían todos los demás órganos garantes estatales.

Recordamos también que, en mayo de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) revocó algunas resoluciones del INAI, afectando su autonomía, así como la publicidad de la información pública. En primer lugar, resolvió a favor de la Fiscalía General de la República (FGR) invalidando la resolución del INAI relacionada con el recurso de revisión RRA 9481/19, en la cual ordenaba “entregar a un particular el nombre y cargo de todo el personal que realiza tareas sustantivas de investigación y persecución de delitos, adscrito a diversas subprocuradurías de la FGR (...)”.

La SCJN tomó la decisión de admitir la controversia constitucional de la FGR, todo lo contrario de lo establecido en el artículo 6º constitucional “Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (...)”. De hecho, la impugnación de la resolución del INAI fue presentada por la FGR, es decir, una dependencia distinta de la Consejería Jurídica. La decisión de la SCJN sienta un precedente que vulnera el principio de inatacabilidad de las resoluciones del INAI, la garantía del DAI y el derecho a saber, un hecho que socava su naturaleza y debilita el mismo órgano garante.

Otra resolución controversial de la SCJN, refiere a los contratos de las vacunas contra el COVID-19, en la misma resolución resolvió que la información esencial de los contratos y comprobantes de pago de las vacunas para la COVID-19 implicaría un riesgo a la seguridad nacional y que difundir los contratos que el gobierno mexicano firmó con determinados laboratorios violaría las cláusulas de confidencialidad, además, reservando la información en objeto hasta 2025.

En fin, la amenaza de desaparecer el INAI y pasar sus funciones a la SFP, decisión que

pondría en riesgo tres principios y cualidades fundamentales que rigen el funcionamiento del órgano garante federal, su imparcialidad (en sus actuaciones ser ajenos a los intereses de las partes en controversia), independencia (actuar sin supeditarse a ninguna autoridad) y objetividad (resolver hechos prescindiendo de las consideraciones y criterios personales).

Conclusiones

Concluyendo, la creación de los órganos garantes de transparencia, así como el reconocimiento de su autonomía, se encuentra justificado para defender los derechos fundamentales y enfrentar la crisis de legitimidad de desempeño de la democracia, en este sentido, una evolución contemporánea del Estado de Derecho. Si bien es cierto que los órganos autónomos del DAI no son ajenos al Estado, representan un cambio histórico con respecto al ejercicio monopólico del poder público, un sistema de equilibrio del poder.

A lo largo del artículo se puso en evidencia un peligro latente para la democracia, un Estado que intenta ser juez y parte en las resoluciones, lo que implicaría regresar a un sistema político autoritario y también al secretismo de la información, con el propósito de mantener alejada a la población del conocimiento y la verdad. Minar la autonomía de los órganos garantes del acceso a la información pública, impondría una heteronomía política hacia las instituciones que surgieron por exigencia social y que han reconfigurado la vida pública del país. Es obvio que, las funciones y atribuciones de los organismos garantes del DAI incomodan al poder público, pero también es evidente que, tanto la sociedad, así como la democracia necesitan estas instituciones autónomas para mantener un sistema de frenos y contrapesos de los poderes clásicos, también para vigilar el desempeño de los sujetos obligados y así garantizar el cumplimiento del DAI.

Referencias

Fuentes, Claudia (2011), Montesquieu: *Teoría de la distribución social del poder*. Chile: Revista de Ciencia Política. Recuperado de <https://>

www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2011000100003

Gobierno de la República (2014). *Reforma en materia de Transparencia*. México: Gobierno de la República. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66464/13_Transparencia.pdf

Guadarrama, Manuel (2022), *Retroceso en transparencia*. México: IMCO. Recuperado de <https://imco.org.mx/retroceso-en-transparencia/>

Guerra Ford, Oscar Mauricio (2011). *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. México: UNAM. Recuperado de https://infocdmx.org.mx/comsoc/campana/2011/orga_trans_garante.pdf

López Ayllón, Sergio (2022). *La Suprema Corte vs. el INAI*. México: Milenio. Recuperado de: <https://www.milenio.com/opinion/sergio-lopez-ayllon/entresijos-del-derecho/la-suprema-corte-vs-el-inai>

Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (2022), Decisión de la SCJN: *Grave retroceso para el Derecho a la Información*. México: Red en Defensa de los Derechos Digitales. Recuperado de <https://r3d.mx/2022/05/13/decision-de-la-scn-grave-retroceso-para-el-derecho-a-la-informacion/>

Serrano Migallón, Fernando (2014), *Naturaleza Jurídica de los Órganos Constitucionales Autónomos en México*. México: Asociación Internacional de derecho Administrativo. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/oper-prima-derecho-admin/article/download/1573/1472>

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín (2010). *Órganos constitucionales autónomos*. México: Revista del Instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial. Recuperado de <https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>



¿Cómo se relaciona el principio de máxima publicidad con la materia penal electoral?



Gilberto Pablo De Hoyos Koloffon

Fiscal Especializado en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León

Palabras clave: máxima publicidad, elecciones , procesos electorales.

El día siete de febrero de dos mil catorce, se publicó una reforma constitucional en materia de transparencia, en virtud de la cual se dotó de autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, amplió el catálogo de sujetos obligados, generó bases para las entidades federativas e instituyó la máxima publicidad, como principio prevaleciente en la interpretación de ese derecho humano.

Tres días más tarde, fue publicada la última gran reforma constitucional en materia política-electoral, que dio surgimiento al Instituto Nacional Electoral, incorporó la reelección consecutiva de las personas legisladoras, garantizó la autonomía de la Fiscalía General de la República e incorporó a la máxima publicidad dentro de los principios rectores de la función electoral.

Por función electoral debemos entender la especificación normativa de una actividad primordial del Estado referida a la organización, realización y calificación de las elecciones como mecanismo de integración de los órganos representativos del poder público (Astudillo y Córdova, 2010). Por su parte, los principios que la rigen operan como parámetro de validez de las acciones, determinaciones o resoluciones de los servidores públicos –sin dejar de mencionar que su aplicación y observancia es para todos los participantes en una elección–, porque en la medida en que prevalezcan incólumes se produce mayor confiabilidad jurídica y social en los procesos electorales.



Así bien, los principios rectores de la función electoral son el de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad. El de legalidad conlleva que todos los participantes dentro de un proceso electoral actúen con apego a lo establecido en las disposiciones jurídicas, a fin de evitar conductas arbitrarias; la imparcialidad implica una garantía sobre el actuar correcto de las autoridades electorales, de tal forma que su finalidad se circunscribe en vedar cualquier conducta de afinidad política; la objetividad es un principio que exige diseñar normativamente los procesos electorales con la intención de evitar conflictos; la certeza consiste en brindar clara y oportunamente las reglas y atribuciones a las que estarán sujetas los participantes en un proceso electoral, en aras de generar seguridad y confianza; la independencia involucra una relación entre imparcialidad y objetividad, debido a que las autoridades electorales emiten sus decisiones sin injerencia política o de algún Poder del Estado (SCJN, Jurisprudencia 144/2005).

Mientras que, el principio de máxima publicidad impone a cualquier autoridad efectuar un manejo de la información partiendo de la premisa que toda ella es pública, salvo aquella que por disposición expresa requiera ser clasificada en reservada o confidencial (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis I.4o.A.40 A, 2013). Esto implica que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Este principio contribuye a que las autoridades, partidos políticos y candidaturas, transparenten los recursos que utilizan en el cumplimiento de las atribuciones y facultades encomendadas en nuestro marco constitucional y legal.

Ciertamente, la apertura de las acciones realizadas por las referidas entidades, robustece el proceso democrático, al permitir que la población conozca las actividades que desarrollan en el ámbito de su competencia, así como el presupuesto asignado y los gastos efectuados.

Por ello, es que incluso la Ley General de la materia, define como delitos electorales la abstención de rendir cuentas de los gastos ordinarios o de campaña, así como la abstención de informar o la rendición de información falsa sobre los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos que hayan perdido su registro, habiendo sido requerido por la autoridad, con penas de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años y de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión, de uno a nueve años, respectivamente.

El establecimiento de estas conductas y sus respectivas sanciones, tiene como objetivo prevenir las vulneraciones al principio de máxima publicidad, vinculado con el derecho de acceso a la información que tiene la ciudadanía, para conocer el uso de los recursos en el ámbito político.

Este principio en su vertiente de transparencia electoral, representa un valor superior, no solo porque se encuentra previsto constitucionalmente, sino que además, permiten el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales, como el de acceder a la información pública –encuadra en una especie de principio llave–, lo que propicia condiciones favorecedoras de un Estado democrático de derecho.

De esta forma, al contar con mecanismos que permiten la rendición de cuentas, se busca disminuir los niveles de corrupción, así como aumentar la confianza ciudadana en el quehacer público de las instituciones electorales.

Referencias

Astudillo, César y Córdova, Lorenzo (2010), *Los árbitros de las elecciones estatales*, una radiografía de su arquitectura institucional, (p. 1), México, IEPC-Jalisco.

Tesis P./J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, noviembre de 2005, t. XXII, p. 111.

Tesis I.4o.A.40 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, t. 3, p. 1899.



La importancia de la autonomía en los Órganos Garantes de Acceso a la Información para proteger nuestro Derecho Humano de Acceso a la Información



Alejandro Asahi Toledo Pedroza

Ingeniero aeronáutico, estudiante de la Maestría en Cambio Climático y biodiversidad y ganador del Concurso Nacional de Ensayo, Investigación y Aplicaciones con Información Pública 2021

Palabras Clave: órganos garantes, transparencia, derecho humano, autonomía

Este artículo de opinión habla sobre la importancia de que los órganos garantes de acceso a la información sean autónomos, ya que gracias a ellos se tiene un instrumento al cual acudir para que los recurrentes puedan hacer valer y proteger su derecho humano para tener acceso a la información pública, recalcando la importancia de estos órganos y su autonomía.

“Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.” Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Los organismos garantes han demostrado ser un gran instrumento para que los ciudadanos logremos hacer valer nuestro derecho humano al acceso a la información pública, sin ellos, podríamos decir que estaríamos vulnerables ante actos contra-

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (s/f). ¿Qué son los derechos humanos? <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>



rios que afecten nuestros derechos fundamentales en materia de acceso a la información.

Como persona, es normal tener muchos cuestionamientos, y qué mejor que responderlos con información obtenida de una fuente confiable, en la actualidad una de las mejores opciones que se tienen disponibles de una manera fácil y accesible para cualquier persona, es obtenerla a partir de archivos gubernamentales, haciendo valer nuestro derecho humano consagrado en el Artículo 6° de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, aún hay limitantes para lograr este acceso, al realizar alguna solicitud de información a los sujetos obligados, pensarías que, al estar preguntándole directamente al gobierno, este te contestará con exactitud, rectitud, de una manera íntegra y explícita lo que se está buscando, pero en la realidad no es tan perfecto como debería de ser.

En muchas ocasiones al obtener una respuesta de los sujetos obligados a tus inquietudes, te quedas con más preguntas que respuestas, esperas recibir toneladas de información y lo que a veces obtienes es solo una pequeña cantidad de la información o inclusive nula.

La mayoría de las veces, es cierto, se atiende las solicitudes conforme a lo que la persona recurrente menciona en su solicitud, pero a veces te quedas con la incertidumbre de si es correcta la respuesta que se proporciona, ya que en ocasiones como recurrente puedes tener un desconocimiento de las Leyes en la materia y no tener una certeza de si se te contestó conforme a derecho.

Es más común de lo que se pensaría, pero frecuentemente el sujeto obligado no atiende debidamente la solicitud, omite datos, clasifica indebidamente información, confunde la información que se solicita, da información no solicitada y entre muchas otras situaciones no contesta.

Pero afortunadamente podremos recurrir a otras instancias si consideramos que no se respondió correctamente la solicitud, uno de ellos

son los órganos garantes, es una gran opción a la cual podremos encontrar una solución para tener una certeza de que la información solicitada se entregue conforme a lo solicitado.

En la actualidad son en total 33 órganos garantes de transparencia (31 órganos estatales, el INFOCDMX y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI)², que han sido una parte fundamental para defender nuestras garantías como ciudadano en materia de transparencia y protección de datos.

La gran relevancia de estos órganos garantes es su autonomía, gracias a esto logran una actuación independiente, si bien son parte del estado mexicano, no están sujetos a otros organismos gubernamentales, con ello pueden garantizar una neutralidad para dar una resolución y así atender los intereses y derechos tanto del gobierno como del ciudadano y llegar a tener decisiones apegadas a derecho sin alguna preferencia hacia las partes.

En la realidad aún existe un gran camino por recorrer en el acceso a la información pública, si bien se puede decir que los órganos autónomos se crearon como respuesta a la falta de credibilidad del instrumento gubernamental, aun hay muchas cosas que atender para lograr un acceso íntegro a los documentos gubernamentales y hacer valer plenamente nuestro derecho al acceso a la información pública.

Hay que ver la realidad actual para poder mejorar, también observar las deficiencias, e igualmente tener presente lo bueno que existe en los procesos de solicitudes así como en las instituciones, en este caso los órganos garantes de acceso a la información siguen siendo un gran logro, el cual se debe de defender y dar mayores atribuciones para que pueda seguir defendiendo nuestro derecho humano.

2 Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX). (s/f). Órganos garantes. <https://infocdmx.org.mx/index.php/transparencia-en-m%C3%A9xico/%C3%B3rganos-garantes.html>

Si todos los sujetos obligados atendiesen de manera correcta las solicitudes de transparencia, no existirían resoluciones que revocaran o modificaran las respuestas a las solicitudes, por parte de los órganos garantes de transparencia, gracias a esta figura legal es que podemos encontrar una real necesidad de estos órganos garantes autónomos en materia de transparencia, con ellos estamos un paso más adelante para lograr un mejor fortalecimiento en materia de transparencia.

Es importante recalcar que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con ello también deja en claro su autonomía en sus propias resoluciones, ya que nadie puede interferir y marcar una línea ante las instituciones que deben cumplir a cabalidad lo dictado por los organismos.

Es por ello que ya es una necesidad que los órganos garantes sigan existiendo y se mantenga su gran relevancia en el contexto mexicano, en este caso ya es inimaginable su inexistencia, ya que causaría un daño incalculable a los derechos humanos.

Ante ello, cabe reflexionar sobre ¿Qué pasaría si solo nos quedáramos con la respuesta de los sujetos obligados?, si no hubiera una instancia superior a los sujetos obligados, solo se quedarían muchas preguntas sin respuesta o respuestas que no solucionan tu pregunta, te quedarías solo mirando sin poder hacer nada, sin la posibilidad de hacer valer tu derecho de acceso a la información, atentando contra tu derecho humano.