

Retos en la garantía de derechos humanos frente a la desaparición del INAI

Challenges in guaranteeing human rights regarding the dissolution of the INAI

María de los Ángeles Guzmán García

 <https://orcid.org/0009-0004-2811-4648>

Universidad Autónoma de Nuevo León. México
Correo electrónico: angelesguzman@gmail.com

Recepción: 30 de agosto de 2024

Aceptación: 12 de diciembre de 2024

Publicación: 28 de febrero de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487937e.2025.19.19511>

Resumen: El artículo analiza la reforma constitucional mexicana de simplificación orgánica mediante la extinción de los organismos constitucionalmente autónomos (OCA), su impacto en el Estado de derecho y la gobernanza democrática en México, en relación con la protección de datos personales. El objetivo es evaluar cómo estas reformas afectarían la independencia institucional y la protección de los derechos humanos, enfatizados en el acceso a la información y la protección de datos personales. Mediante un enfoque cualitativo basado en el análisis doctrinal y jurisprudencial, se examina la evolución y función de los OCA en el sistema jurídico mexicano. Los resultados sugieren que aunque la reforma pretende mejorar la eficiencia administrativa y reducir costos, también podría ocasionar riesgos significativos, como la concentración excesiva de poder en la administración pública federal, lo que deterioraría los controles democráticos y la rendición de cuentas. La principal limitación del estudio es la falta de evidencia empírica sobre el impacto directo de estas reformas, pero proporciona un marco teórico para futuras investigaciones. Este trabajo destaca la originalidad y el valor de los OCA como mecanismos esenciales para mantener el equilibrio de poderes y proteger los derechos ciudadanos en una democracia constitucional.

Palabras clave: organismos constitucionalmente autónomos; Estado de derecho; transparencia; acceso a la información; protección de datos personales.

Abstract: The article analyzes Mexico's Organic Simplification Constitutional Reform through the dissolution of Constitutionally Autonomous Agencies (OCA), its

impact on the rule of law, and democratic governance in Mexico, specifically regarding personal data protection. The objective is to assess how these reforms would affect institutional independence and the protection of human rights, with a focus on access to information and personal data protection. Using a qualitative approach based on doctrinal and jurisprudential analysis, the study examines the evolution and function of OCA within the Mexican legal system. The findings suggest that, although the reform aims to enhance administrative efficiency and reduce costs, it could pose significant risks, such as the excessive concentration of power within the federal public administration, thereby undermining democratic controls and accountability. The main limitation of the study is the lack of empirical evidence on the direct impact of these reforms, but it provides a theoretical framework for future research. This paper highlights the originality and value of OCA as essential mechanisms for maintaining the balance of powers and protecting citizens' rights in a constitutional democracy.

Keywords: constitutionally autonomous agencies; rule of law; transparency; access to information; personal data protection.

Sumario: I. *Introducción.* II. *Antecedentes de los OCA.* III. *Contextualización del fenómeno reformador.* IV. *Extinción del órgano garante en materia de transparencia y sus repercusiones en la garantía de derechos.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

I. Introducción

En las últimas décadas, México ha experimentado importantes transformaciones en su estructura constitucional, especialmente con la creación de los organismos constitucionalmente autónomos (OCA). Estos fueron diseñados para operar con autonomía frente a los poderes clásicos, es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Su papel ha sido fundamental para garantizar derechos humanos, como el acceso a la información pública y la protección de datos personales. Los OCA, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), han funcionado como contrapesos esenciales en la democracia mexicana. El órgano garante de transparencia ha contribuido a la construcción de políticas públicas de rendición de cuentas, especialización técnica y una supervisión independiente de las decisiones gubernamentales.

Sin embargo, la reciente reforma del gobierno mexicano, presentada en febrero de 2024 y aprobada en noviembre del mismo año por ambas cámaras del Poder Legislativo, busca una simplificación orgánica que implicaría la extinción o reestructuración de varios OCA.¹ La reforma plantea una reconfiguración profunda del aparato estatal con el argumento de reducir costos, mejorar la eficiencia y eliminar supuestas redundancias en la administración pública. También sugiere que centralizar funciones bajo el control del Poder Ejecutivo permitirá una respuesta más ágil y coherente a las necesidades sociales y económicas del país.

Esta reflexión examina las implicaciones de la reforma, particularmente en lo que respecta a la preservación del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos, con énfasis en el de acceso a la información y protección de datos personales. A través de un análisis doctrinal y jurisprudencial, se explora cómo la desaparición o debilitamiento de los OCA podría o no afectar la gobernanza democrática en México, y comprometer la independencia institucional y los principios constitucionales que sustentan una sociedad democrática moderna, en la que existen pesos y contrapesos a los poderes públicos.

II. Antecedentes de los OCA

Ferrajoli (2011) apunta que

las democracias consisten en un método de formación de las decisiones públicas: y precisamente en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo,

¹ Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como los órganos reguladores coordinados en materia energética, como la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), y el organismo público descentralizado denominado Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU).

o mejor, a la mayoría de sus miembros, el poder, directo o mediante representantes, de asumir tales decisiones. (p. 9)

Entonces, cuando hablamos de Estado, de poderes públicos o instituciones políticas, hacemos alusión a un amplio y complejo acervo de definiciones y conceptos, con diversas formas y funciones.

Una tendencia de las democracias constitucionales ha sido la de crear organismos constitucionalmente autónomos, bajo la premisa de evolucionar en sus sistemas de división de poderes, limitar el monopolio del poder, atenuar regímenes presidencialistas de un solo partido, pero, sobre todo, de buscar ejercer funciones especializadas en la gestión pública, que no se vieran influenciadas por factores políticos.

La autonomía de estos organismos responde a la naturaleza técnica y de gestión, que los posibilita para operar en su rama de especialización sin injerencias externas y distanciados de los tres poderes clásicos. Así, puesto que la división de poderes tiene como propósito evitar la concentración del poder en una sola persona o institución, resulta pertinente la postura reflejada en el texto *Del espíritu de las leyes*, de Montesquieu (1748/2015), quien señalaba que la idea es combinar los poderes, regularlos, temperarlos, hacerlos actuar, y dar un contrapeso a cada uno de ellos para que pueda resistir a otro.

De este modo, la autonomía proporciona a los OCA la capacidad de regular su funcionamiento interno a través de normas, reglamentos, lineamientos y estructuras propias, respetando siempre el marco constitucional vigente. Este modelo implica una descentralización del poder público, delegando funciones a otro órgano, que sea útil en el sistema de pesos y contrapesos. El objetivo de esta descentralización es restringir y limitar cualquier interferencia indebida en las esferas autónomas especializadas, para evitar así posibles vulneraciones que puedan comprometer la adecuada gestión de los OCA.

Ferrajoli (2011) refiere que el

aspecto de distribución del poder y de los poderes no es otra cosa que un corolario del principio de legalidad, es decir, de sujeción de todas las funciones públicas a la ley, que de ellas establece taxativamente sus competencias y formas de ejercicio. (p. 91)

En la teoría clásica contamos con tres poderes cuyas funciones, atribuciones, obligaciones y potestades deben estar claramente separadas, aunque en una relación de coordinación. En el Estado mexicano se tiene un Poder Legislativo, encargado de la creación de leyes; un Poder Judicial, que aplica la norma, y un Poder Ejecutivo, que tiene como tarea ejecutar las leyes. El modelo mexicano se ha caracterizado por un sistema presidencial siempre predominantemente fuerte. Desde las primeras constituciones se adoptó un sistema de división de poderes clásico, con una arquitectura propia de los sistemas presidenciales (López-Ayllón, 2020, p. 23).

Los organismos constitucionalmente autónomos amplían el margen de actuación del Estado por caminos diferentes a los tradicionales, pues estos orbitan fuera de los poderes tradicionales. Al mismo tiempo, rediseñan el equilibrio del poder porque, en efecto, se constituyen como un contrapeso eficiente, toda vez que ejercen y producen mecanismos de control constitucional, que generan espacios de participación ciudadana. La configuración de estos organismos autónomos no se aleja de la configuración propia del Estado, pues este actúa a través de ellos, ya que “su naturaleza autónoma deviene del propio texto constitucional, que los convierte en poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales. Más aún, tienen personalidad jurídica, independencia presupuestaria y poseen también independencia orgánica, lo que implica autonomía de gestión” (Fabián Ruíz, 2017, p. 90). Esta administración presupuestaria y de gestión ha sido duramente criticada por el gobierno actual que ha promovido la reforma.²

² En cuanto al INAI, principalmente por algunos casos de uso indebido de tarjetas de crédito corporativas y una robusta cantidad de cargos directivos en el organigrama con cargo al erario. Este fue el principal motivo de la reforma de simplificación orgánica, no ajustarse a la austeridad establecida como principio de un buen gobierno.

Históricamente, los OCA emergen como una justificación válida a la necesidad del Estado de limitar los excesos en los que incurrieron los poderes tradicionales y los poderes fácticos;³ principalmente por cuanto hace al gasto público, contratos, licitaciones, monopolios, entre otros. Por lo tanto, estas instituciones nacen como un instrumento constitucional para armonizar la democracia de partidos, poderes clásicos, fácticos, económicos y sociales, a raíz de la autonomía que los distingue. En suma, un órgano con autonomía constitucional se destaca por su especialidad en una determinada materia, para efectos de brindar certeza en su actuar; se legitiman por este nivel técnico y por mantenerse alejados de intereses partidistas, con estricto apego al Estado de derecho.⁴

Estas ideas responden, principalmente, a la corriente del Estado regulador que necesita credibilidad y consistencia en su actuar público, apartándose de la inestabilidad política y buscando crear instituciones públicas despolitizadas. Dicho esto, y previo al estudio de los OCA a nivel nacional, es importante asentar los elementos sobre las razones que fundamentaron su origen y comprender que estos responden a una corriente globalizadora que se reflejó en diversas esferas de la vida política internacional.

Los OCA pueden ser considerados como aquellas instituciones del derecho mexicano que nacen de procesos históricos y contextos determinados por las exigencias sociales, acuerdos políticos y reformas constitucionales. La autonomía que se les otorgó es es-

³ Para este estudio, con “poderes fácticos” nos referimos a todos aquellos grupos de influencia para la toma de decisiones en el gobierno —como son los grandes medios de comunicación, empresarios, grupos de la sociedad civil, entre otros— que antes de existir las políticas públicas de transparencia, por ejemplo, se podían ver beneficiados de contratos exclusivos, etcétera.

⁴ Cabe hacer una nota aclaratoria, pues ese alejamiento político de los OCA siempre se vio afectado por los métodos de selección de sus titulares, ya fueran estos unipersonales o de plenos colegiados. Esto es así porque el diseño legal era que estos titulares fueran designados por el voto de las dos terceras partes de alguna de las cámaras del Poder Legislativo, normalmente, la Cámara de Senadores. Ahora bien, al decidir los grupos parlamentarios —es decir, los partidos políticos— los nombramientos de los titulares, implícitamente se creaban lealtades mal entendidas. Esto es así porque la lealtad se debe, en realidad, a la ciudadanía que eligió con su voto a estos representantes populares. Entonces, podemos decir que este defectuoso método de selección arroja un grave problema.

tructural, funcional, presupuestaria y administrativa, a fin de llevar a cabo funciones estatales y tareas de gobierno de alta especialización técnica, cuyo desarrollo y máxima potencialidad requería sustraerlos de la función Ejecutiva. Esto con la finalidad de mejorar su funcionamiento y articular de mejor manera los mecanismos de rendición de cuentas a los que se encuentran obligados por ser órganos inmersos en la lógica del Estado. Los OCA guardan una relación de coordinación y cooperación con las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Plantean un nuevo rumbo de la teoría de división del poder, para concebirla como una teoría de las funciones estatales del poder público (Uvalle Aguilera, 2022, p. 157).

Hemos de analizar la línea jurisprudencial de nuestro máximo tribunal al respecto, dado que en la Controversia Constitucional 32/2005 sostuvo que

De acuerdo con la doctrina, los órganos constitucionales autónomos surgen con motivo de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. (2006, p. 912)

Ahora bien, el principio de división de poderes se entiende como una distribución de funciones o competencias específicas, que busca mejorar la eficiencia en el desarrollo de las actividades del Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el sistema jurídico mexicano refleja esta nueva distribución del poder, permitiendo la creación de organismos autónomos que, aunque independientes de los poderes primarios, siguen siendo parte integral del Estado con la finalidad de especializar, agilizar, controlar y transparentar ciertas funciones estatales. En este sentido, "la creación y el fortalecimiento de entes constitucionalmen-

te autónomos constituye una garantía institucional para asegurar que dichas áreas prioritarias atiendan a criterios estrictamente técnicos y especializados y se encuentre exentas de toda injerencia del Poder Ejecutivo” (López Olvera et al., 2021, p. 24).

En México se han creado los OCA para atender materias diversas y de un complejo grado de especialización, como, por ejemplo, política monetaria, sistema electoral, protección y promoción de los derechos humanos, acceso a la información pública y protección de datos personales, libre competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, evaluación educativa, creación de información estadística relevante, así como la evaluación de las políticas sociales y procuración de justicia.

III. Contextualización del fenómeno reformador

El 5 de febrero de 2024 el presidente de la República presentó, ante el Congreso de la Unión, un amplio y diverso paquete de reformas constitucionales, consistente en veinte proyectos de decretos (Cámara de Diputados, 2024). Con el propósito de replantear la estructura administrativa y el andamiaje constitucional de las instituciones del Estado, bajo la premisa de erradicar la enorme desigualdad social existente, sostuvo que una de las funciones esenciales del Estado es construir y reconstruir los derechos humanos colectivos.

Para comprender la complejidad jurídica, teórica y social que representan estas iniciativas de reforma, es importante mencionar que se enfocan en reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que abarcan diferentes temas como programas sociales, simplificación (extinción) de organismos constitucionalmente autónomos, Poder Judicial federal, poderes judiciales locales, entre otras.

La reforma abarca aspectos como la eliminación o reestructuración de diversos organismos autónomos, que actualmente desarrollan su encomienda constitucional específica desde una óptica independiente y autónoma de los poderes tradicionales. La inten-

ción que respalda estos decretos es centralizar las funciones administrativas y eliminar lo que el Ejecutivo federal sostiene como “redundancias” en la administración pública. Esta centralización de funciones, en la supremacía de un régimen centralizado, implica posibilitar una mayor integración de funciones y responsabilidades bajo el control directo del Poder Ejecutivo, restringiendo así la existencia de organismos que resuelvan con autonomía técnica y de gestión.

Es preciso analizar los argumentos del Ejecutivo federal para sostener estos decretos de simplificación orgánica, y así responder a las preguntas sobre el porqué y el para qué de la reforma. Esto con la finalidad de estudiar los elementos que desestimen o generen un mayor debate y reflexión, específicamente en lo relacionado con el órgano garante de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales.

Uno de los temas a los que más se hace alusión en el proyecto de reforma es el relativo a la eficiencia y reducción de costos. Se argumenta que la simplificación orgánica permitirá ahorros significativos en la economía nacional, pues eliminará la duplicidad de funciones y redundancias en la administración pública. De esta manera se podrían rescatar recursos, que pueden ser destinados a programas de carácter social que impacten directamente en la erradicación de la desigualdad social.

La reforma apuesta por una agilidad en la toma de decisiones, y sostiene que un gobierno más centralizado y menos fragmentado podría solucionar y responder más ágilmente a las necesidades y demandas de la sociedad, lo que facilitaría la generación de políticas públicas más coherentes y homogéneas.

Otro aspecto crucial en la propuesta de reforma es la reducción de la burocracia, pues sostiene que al simplificar la estructura administrativa del Estado se podría disminuir la cantidad de trámites y procesos burocráticos, lo que contribuiría a que las personas reduzcan los tiempos de espera y costos asociados con la administración pública, esta como garante de la materialización de derechos.

En contraposición, existen aspectos que deben considerarse en el estudio contextual de este fenómeno reformador, como la pérdida de independencia y autonomía, toda vez que eliminar los organismos autónomos socava la capacidad para actuar como contrapesos efectivos tanto de los poderes clásicos, como de los poderes fácticos. Organismos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) desempeñan funciones críticas en la protección de los derechos humanos de todas las personas, así como una adecuada supervisión del gobierno y las empresas. Su extinción o integración al aparato ejecutivo afectará negativamente en la transparencia, supervisión de la ciudadanía y rendición de cuentas, ejes torales del escrutinio que hace la ciudadanía al gobierno, lo que está directamente relacionado con el derecho a una buena administración pública. Es de precisar que, por lo que respecta al INAI, la reforma propone en esencia regresar a la figura institucional anterior, es decir, el antiguo Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), un organismo descentralizado que dependía del Poder Ejecutivo.

La eliminación de los OCA no sólo plantea un desafío estructural para la administración pública, sino también un riesgo considerable para el Estado de derecho. Estos organismos desempeñan un papel crucial en la supervisión del gobierno, pues ellos aseguran que se respeten y garanticen los derechos humanos, que se cumpla con la ley de manera imparcial, y se respeten los principios de los derechos humanos contenidos en el artículo primero constitucional, sin una interferencia política. La centralización de funciones bajo un control ejecutivo directo, a través de determinadas secretarías de Estado, tiene dos consecuencias directas: 1) erosiona la autonomía al concentrar demasiadas funciones y poder, y 2) socava la independencia política.

Desde la perspectiva de una democracia constitucional, esta centralización de funciones y la extinción de los OCA representan un riesgo significativo para el equilibrio de poder y la gobernanza

democrática. Los OCA están diseñados para actuar como garantes de los derechos y principios constitucionales, mediante una supervisión imparcial y transparente sobre las acciones del gobierno. Su eliminación podría resultar en un deterioro gradual del sistema de pesos y contrapesos, que es fundamental para el funcionamiento de una democracia saludable, en la que no haya una predominancia de alguno de los poderes tradicionales.

Si bien la propuesta de simplificación orgánica busca mejorar la eficiencia y reducir costos, es esencial que se equilibre cuidadosamente con la necesidad de mantener una estructura de gobernanza que sea democrática y respetuosa del Estado de derecho. Por lo tanto, cualquier reforma que contemple su eliminación o reestructuración debe ser evaluada no sólo en términos de la conveniencia a corto plazo y de beneficios administrativos o económicos inmediatos, sino también considerando un interés a largo plazo en cuanto a su impacto en la debida protección y garantía de los derechos humanos.

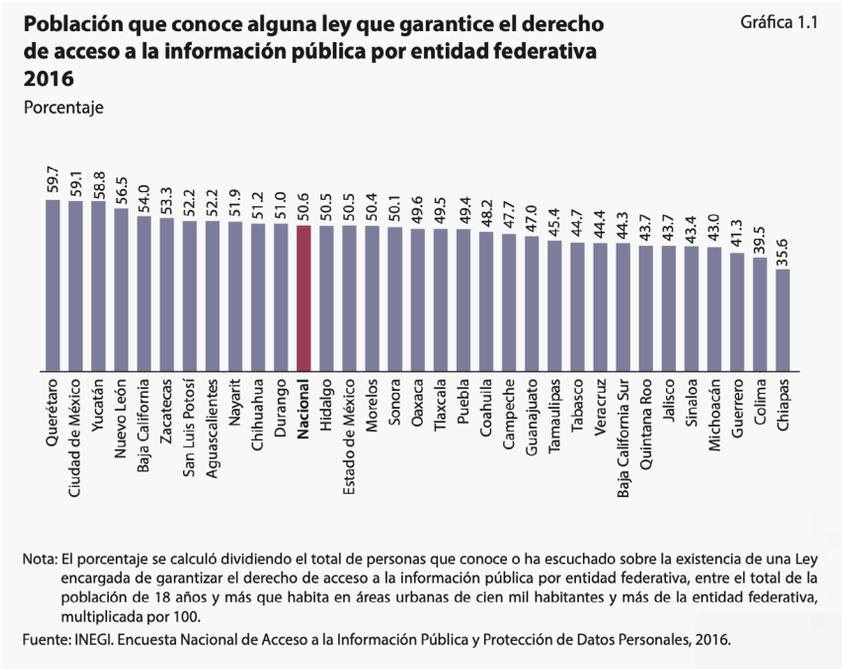
En este sentido, como parte de su naturaleza constitucional, los OCA dan lugar a un perfil institucional caracterizado por: 1) un carácter estatal; 2) independencia y autonomía frente al poder central y de partidos políticos; 3) el nombramiento de directivos no es simultáneo al periodo sexenal; 4) las actividades son de alto carácter especializado y técnico; 5) las decisiones son de áreas sensibles para el país; 6) la necesidad de una nueva racionalidad pública en la que participe la ciudadanía y actores no gubernamentales; 7) que el Estado mexicano sea valorado como un agente que aplica con lógica institucional incentivos positivos y negativos (Uvalle Aguilera, 2024, p. 100). Con estos elementos, lo que se pretendía era mantener una sociedad activa en el quehacer público, coparticipe en la elaboración políticas públicas necesarias para satisfacer sus necesidades, responder a problemáticas sociales y con ello construir instituciones más democráticas y sensibles a las demandas de la ciudadanía.

IV. Extinción del órgano garante en materia de transparencia y sus repercusiones en la garantía de derechos

El INAI es usualmente conocido por ser un “órgano garante de transparencia”; no obstante, a menudo se olvida que también es una autoridad en materia de protección de datos personales. Esto se debe a que la protección de datos personales es un derecho de reciente configuración en Europa; y más aún en México, en donde aparece por primera vez —en apenas unos cuantos artículos— en la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002. Sin embargo, no es sino hasta el año 2010 que se publica la primera Ley de Protección de Datos Personales en posesión de particulares.

El conocimiento sobre el derecho de acceso a la información pública es mayor. Así lo demuestran las encuestas del INEGI desde el 2016, en donde el grado de conocimiento que la gente tiene a nivel nacional es del 50.6%; específicamente, de la población de 18 años y más en áreas urbanas (INEGI, 2016). Situación que, aunque no se contempla en estudios posteriores, con seguridad aumentó en la década siguiente, producto de los esfuerzos coordinados de divulgación y capacitación del Sistema Nacional de Transparencia.

Gráfica 1.

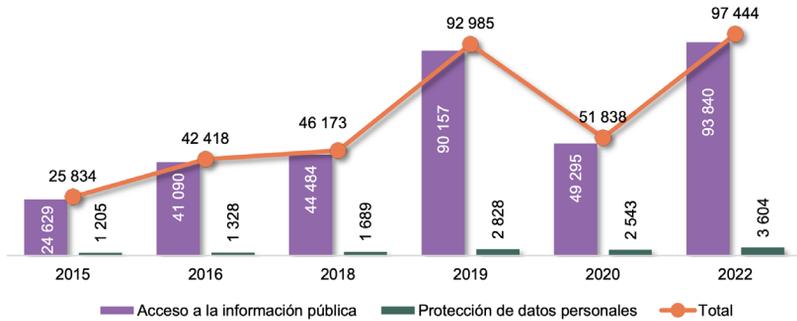


En cuanto al desconocimiento del derecho a la protección de datos personales, se demuestra con los comunicados del INEGI para el año 2024 (INEGI, 2024b),⁵ en los que refiere la cantidad de recursos de revisión recibidos por el INAI y los órganos garantes locales desde el 2015 al 2022, en materia de acceso a la información, diferenciados de los de protección de datos personales.

⁵ Además, se complementa con los resultados de INEGI (2021).

Gráfica 2

RECURSOS DE REVISIÓN RECIBIDOS POR EL INAI Y LOS OG, SEGÚN MATERIA
2015 a 2022
(número de recursos de revisión)



Nota: No se incluye la categoría *no especificado* que para 2018 tuvo dos registros.
Fuente: INEGI. CNTAIPDPDE y CNTAIPDPDF, 2016-2023.

El INAI posee una alta especialización técnica, con importantes criterios de protección de derechos humanos en la toma de decisiones en torno al acceso a la información y protección de datos personales, así como en la construcción y desarrollo de importantes políticas públicas relacionadas con transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto, gestión documental y archivos, entre muchas otras.

Conviene contextualizar, brevemente, acerca de los inicios del INAI como un organismo constitucionalmente autónomo, dado que esta transformación responde a la enorme opacidad y desconfianza en la gestión de la función ejecutiva, tratándose del acceso a la información pública. Fueron los esfuerzos focalizados desde la sociedad civil, la academia, periodistas y diversos sectores políticos, a través del Grupo Oaxaca,⁶ los que respaldaron la consolidación de un organismo que dotara a la ciudadanía de un

⁶ https://infocdmx.org.mx/documentospdf/libros/2020/La_agenda_democratica_del_Grupo_Oaxaca_balance_y%20futuro.pdf

procedimiento sencillo, ágil, sin costo y eficaz para acceder a la información pública en posesión de las autoridades, sin importar su orden de gobierno o categoría administrativa.

El Grupo Oaxaca se conforma luego de los resultados de las elecciones del año 2000, cuando por primera vez en la historia de México se da una transición democrática en la presidencia del país. En mayo de 2001, en la ciudad de Oaxaca, se celebró un seminario sobre *Derecho a la información y reforma democrática*, convocado por académicos, periodistas y sociedad civil, entre otros. En este contexto surge la “Declaración de Oaxaca” que, principalmente, destacaba la necesidad de una reforma constitucional que garantizara el derecho de acceso a la información pública y la creación de un órgano independiente que resolviera las controversias; y que ello también se reflejara en la reforma constitucional y creación de legislaciones específicas en las entidades federativas del país.

Como antecedente al INAI, en 2002 se crea el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con un diseño institucional que en primera instancia no garantizaba una protección a los datos personales de forma eficiente. Su creación, en ese primer momento, respondía a la necesidad social de contar con un organismo técnico que abonara a la entrega de la información pública a la ciudadanía. Fue así como en una primera etapa “para asegurar el acceso a la información en manos del Poder Ejecutivo, se creó el IFAI como un organismo descentralizado no sectorizado, de naturaleza colegiada, dotado de autonomía operativa, presupuestaria y de gestión” (López Ayllón, 2020, p. 24).

Después de años de esfuerzos académicos, legislativos y lucha de la sociedad civil, esta institución pasó por tres grandes etapas, que posteriormente dieron paso a lo que hoy conocemos como el INAI. La primera, de 2002, es la señalada en el párrafo anterior, por la que se crea el IFAI. La segunda, en 2007, tuvo como encomienda homogenizar los principios y bases del derecho de acceso a la información y su procedimiento de garantía a todas las entida-

des federativas. Y la tercera, en 2014, respondió al llamado de las exigencias de la sociedad para ampliar el catálogo de sujetos obligados y dotar de autonomía constitucional al antiguo IFAI, para dar paso al INAI.

López Ayllón (2020) destaca que “la Constitución otorga al INAI una función especializada donde ejerce cabalmente su autonomía frente al conjunto de los poderes y órganos federales: garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales” (p. 31). Pero este ejercicio cabal de autonomía no siempre fue materializado en sus funciones administrativas. El INAI pasó por un accidentado desarrollo normativo, material e institucional a través de su historia para llegar a consolidarse como un organismo autónomo referente a nivel nacional e internacional.

La creación del INAI representó una reingeniería constitucional significativa, que afectó tanto a la estructura del Estado como a los mecanismos de pesos y contrapesos entre los poderes tradicionales. El INAI, en particular, representa un organismo autónomo con competencias específicas para garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, que abarca una amplia gama de sujetos obligados. Es importante visualizar que esta autonomía también se extiende a la revisión que hacen los órganos garantes de las entidades federativas. Así se consolidaron tanto el INAI como los órganos estatales, con decisiones vinculantes y definitivas por cuanto hace a los sujetos obligados; además de contar con medidas de apremio, incluidas las multas de carácter económico.

La estructura administrativa del INAI refuerza la concepción de los OCA, en virtud de buscar una especialización técnica, profesional y académica en cada una de las siete personas que integran su pleno. Esta estructura se configura de forma escalonada, por la designación de personas comisionadas, que hacía el Senado de la República. Existen diversos elementos que robustecen la concepción de los OCA y reafirman la necesidad de contar con la autonomía constitucional, tratándose de acceso a la información y la

protección de datos personales; entre ellos, que “tiene una competencia específica, tiene paridad de rango con los demás poderes y órganos del Estado y las garantías institucionales de autonomía, realiza una función especializada y participa en la dirección política del Estado” (López Ayllón, 2020, p. 32).

La política pública de transparencia es además un principio de las instituciones públicas y los poderes legítimos o tradiciones, pues en la sociedad actual es una exigencia democrática. Por ello se convierte en una condición indispensable para garantizar el Estado de derecho y la obligación de rendición de cuentas, a través del debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en las leyes de la materia. Esto es relevante, pues a la luz de este principio se genera la posibilidad de materializar un verdadero control democrático indirecto, es decir, el escrutinio que hacen las personas de las instituciones públicas y del que hacer administrativo. En otras palabras, una vigilancia de la ciudadanía a los sujetos obligados,⁷ en torno a cómo se desarrollan, ejercen y destinan su recurso, la forma en que realizan nombramientos, entre otros.

Habiendo asentado unas breves consideraciones del órgano garante de transparencia, hay que centrarse en responder diversas cuestiones: ¿Cómo afecta la propuesta de reforma al INAI? ¿Cómo queda la posición del acceso a la información y protección de datos personales a la luz de las reformas planteadas? ¿Quién o quiénes serán las autoridades responsables de garantizar el acceso a la información y protección de datos personales? Y ¿cuáles serán los procedimientos para hacer efectivos estos derechos? Estas cuestiones pretenden alinearse con los objetivos de este análisis

⁷ La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en el artículo 23 que son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal.

para profundizar acerca de los retos y desafíos que plantea una reingeniería constitucional tratándose de esta institución.

Entonces, respecto a las afectaciones que plantea la reforma de simplificación orgánica que extingue al INAI, el objetivo, según la propia reforma, es transversalizar la política de austeridad republicana y los principios constitucionales en materia de OCA. Cuando la reforma se refiere al INAI, los argumentos se centran en aspectos como el dispendio de recursos en toda clase de bonos, prestaciones y privilegios, duplicidad de funciones, institución onerosa, estructura burocrática, falta de garantía en el acceso a la información, solapamiento de corrupción, encubrimientos de corrupción de comisionados (Cámara de Diputados, 2024).

La propuesta de reforma no presenta evidencias objetivas, únicamente circunstanciales, para sostener los referidos aspectos. Sin embargo, la iniciativa robustece su contenido con una tabla en la que señala el presupuesto ejercido por el INAI a través de los años:

Tabla 1. Presupuesto ejercido por el INAI

Año	Presupuesto
2024	1,097,353,466
2023	1,047,186,948
2022	982,905,153
2021	905,335,647
2020	877,435,005
2019	900,151,692
2018	1,098,478,640
Total (7 años)	6,908,846,551

Los cambios planteados pueden ser visualizados de la siguiente manera, respondiendo de esta forma a la segunda cuestión en torno a quién o quiénes serán las autoridades responsables de tutelar estos derechos:

Tabla 2. Distribución competencial en materia de acceso a la información y protección de datos personales

Tutela de derechos	Sujetos obligados	Sujetos obligados (Que harán, a su vez, una especie de rol de órgano garante)
Acceso a la información y protección de datos personales en posesión de "sujetos obligados"	Administración Pública Federal	Secretaría de la Función Pública
	Poder Judicial	Órgano de Control y Disciplina del Poder Judicial
	Organismos Constitucionales Autónomos	Órganos Internos de Control (OIC)
	Congreso de la Unión	Contraloría del Congreso
	Ámbito estatal	Contralorías o áreas homologas del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
	Partidos políticos	Instituto Nacional Electoral
	Sindicatos	Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
Protección de datos personales en posesión de "particulares"	Ejecutivo Federal	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Respecto a la cuestión relacionada con los procedimientos a seguir para garantizar estos derechos, es importante mencionar que aún no se proporciona algún proyecto y/o iniciativa que los abarque. Hasta este momento no se ha definido la legislación secundaria, ni se ha aterrizado la protección de los derechos humanos en las instituciones previstas dentro de la propia reforma de simplificación.

Es de recordarse que los procedimientos previstos ante el INAI son dos. El primero, el *recurso de revisión* que interpone el ciudadano en contra de la respuesta del sujeto obligado (respecto de la solicitud de información), ante el órgano garante (local o nacional), cuando la persona no está conforme. Y el segundo, el *recurso de inconformidad* ante el INAI, que interpone el ciudadano cuando no está de acuerdo con la resolución emitida por el órgano garante local; en este momento y a la par, esa misma resolución, también la puede recurrir vía el recurso de amparo.

Consecuentemente, de una simple apreciación al contenido de la iniciativa, se percibe que la ciudadanía no contará con un mecanismo efectivo y/o garantía procedimental para hacer efectivos los derechos humanos, lo que claramente deriva en una indefensión jurídica tratándose del acceso a la información y la protección de datos personales.

La ausencia de un mecanismo y/o garantía procedimental para hacer efectivos estos derechos se agrava cuando hablamos de la protección de datos personales en posesión de particulares, puesto que únicamente transfiere esta obligación constitucional a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Siendo así, la modificación en torno a la supervisión de los sujetos responsables que poseen datos personales queda de la siguiente forma: “datos personales en posesión de particulares, la ley a la que se refiere el artículo 90 de la Constitución determinará la competencia para conocer de los procedimientos relativos a su protección, verificación e imposición de sanciones”.

De la reforma llaman por demás la atención los actuales sujetos obligados que serán las próximas autoridades responsables o ga-

rantes. En particular, me gustaría centrarme en los titulares de los órganos internos de control de los OCA que aún persisten, esto es, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de México y la Fiscalía General de la República, pues en ellos recaerá la garantía de derechos humanos, a fin de cumplir con el principio de progresividad y no retroactividad de aquellos. Incluso, entre los múltiples retos legislativos, está el de pensar una adecuada reestructuración de perfiles y áreas hacia el interior de los organigramas de estas dependencias. Por ello, en adelante, es trascendental el correcto nombramiento de los titulares de los órganos internos de control, para que sean independientes, técnicos y especializados; y ahora, además, en las materias de acceso a la información, protección de datos personales, gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas.

La importancia jurídica del derecho a la protección de los datos personales en México se aprecia claramente en la época actual y en el avance de las nuevas tecnológicas, lo que nos hace replantearnos desafíos en torno a la protección de los datos personales.⁸ Con esta iniciativa de reforma, es latente la inquietud de cómo garantizar a la ciudadanía una adecuada y eficiente protección de sus derechos, que impactan directamente en otros como la privacidad. Esto, por supuesto, desde las instituciones, la formulación de políticas públicas y la creación de marcos jurídicos que respondan a esta necesidad acrecentada luego de la pandemia de SARS-CoV-2, en donde las actividades de la vida cotidiana de las personas se hipervirtualizaron, con las compras en línea, transacciones bancarias, gestión de trámites y servicios públicos, reuniones de trabajo a través de plataformas, la transferencia de documentos y archivos, la presencia en redes sociales, entre otras.

⁸ El derecho a la protección de datos personales fue reconocido constitucionalmente en México en 2009. El concepto de *dato personal* marca una coincidencia tanto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, como en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, mismas que lo definen como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable.

Derivada de la realidad física y virtual de las personas, se desprenden las razones suficientes por las que es importante reforzar las obligaciones del Estado para garantizar una efectiva protección de los datos personales de la ciudadanía. Es importante proteger la privacidad, honor, integridad personal e identidad de las personas, respecto de una difusión no autorizada de su información personal, así como dar la certeza y poder de decisión respecto de sus datos personales. Esto, sustentado en la libertad personal y la propia dignidad. La protección de los datos personales es el

derecho humano que protege a la persona física identificada o identificable frente al tratamiento ilícito de sus datos personales, otorgándole, en la medida de lo posible dado el actual estado de la técnica, la facultad de decidir y controlar de manera libre e informada las condiciones y características del tratamiento de sus datos personales, permitiéndole, además, el ejercicio de determinados derechos y medios de tutela jurídicos para garantía y eficacia práctica de estos últimos. (Fernández de Marcos, 2016)

Entonces, es evidente que el derecho a la protección de datos tiene una trascendental importancia en la vida de las personas, pues “se trata de un derecho humano constitucionalmente reconocido que entronca directamente con la dignidad humana y la libertad de la persona, y su relevancia, histórica, presente y futura es indiscutible, aunque a veces sea bastante desconocida o minusvalorada” (Fernández de Marcos *et al.*, 2019, p. 690). Permitir que personas externas tengan acceso a nuestros datos personales posibilita un riesgo latente a presiones externas y un control indebido sobre nuestra persona, situaciones que restringen el desarrollo de otros derechos y libertades.⁹

⁹ En impacto directo están, por ejemplo, los derechos a la privacidad, propia imagen, honor, integridad personal, identidad, entre otros. En un impacto indirecto se tiene que los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información son llamados “derechos llave”, porque posibilitan el ejercicio de otros derechos. Por mencionar un caso, si se pide un expediente clínico a través de los derechos ARCOP (acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad), posiblemente sería para consultar una segunda opinión

En la actualidad se puede visualizar a la protección de datos personales desde una bilateralidad, toda vez que, al mismo tiempo que representa un derecho humano para las personas, también concretiza una obligación de los particulares y la administración pública que dan tratamiento a los datos personales.

Este análisis pretende acercarse a algunos de los desafíos que presenta la nueva reforma de simplificación orgánica, con la única intención de generar una reflexión en torno a la reforma y su estrecha relación con la garantía al derecho de protección de datos personales y acceso a la información, relacionados con la autonomía constitucional y su impacto en el estado constitucional.

V. Conclusiones

La reforma del gobierno para la simplificación orgánica y la eliminación de los OCA representa un riesgo complejo para la democracia mexicana. Aunque en ella se argumenta que la centralización de funciones puede generar ahorros significativos y agilizar la administración pública, esta reestructuración amenaza con debilitar los mecanismos de control y supervisión independientes que son esenciales para mantener un efectivo equilibrio de poder. La desaparición de los OCA podría resultar en una concentración en un solo poder, lo que compromete la imparcialidad, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas.

Los resultados de este análisis subrayan la importancia de los OCA como garantes y defensores de los derechos humanos; en el caso del INAI, respecto del acceso a la información y la protección de datos personales. La eliminación de estos organismos no sólo compromete la vigilancia sobre las acciones gubernamentales, sino que también afecta los derechos de la ciudadanía al reducir los canales institucionales para la participación ciudadana y la fiscalización

médica y obtener un tratamiento diferente; aquí estaríamos frente a un ejercicio del derecho a la salud.

de los poderes públicos. Además, la falta de evidencia empírica sólida que respalde las afirmaciones del gobierno sobre las ventajas económicas de esta reforma sugiere la necesidad de haber tenido un debate más profundo y fundamentado.

Lo anterior se podría subsanar con un correcto nombramiento de titulares de los órganos internos de control, independientes, técnicos y especializados en estas materias de acceso a la información, protección de datos personales, gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas. Porque, con miras a un futuro próximo, es en estos órganos donde recaerá la garantía de derechos humanos, a fin de cumplir con el principio de progresividad y no retroactividad de aquellos. Incluso, entre los múltiples retos legislativos, está el de pensar una adecuada reestructuración de perfiles y áreas hacia el interior de los organigramas de estas dependencias.

Finalmente, es importante tener en cuenta que no se trata sólo de una simplificación orgánica, sino de una reforma del Estado al modificar acuerdos institucionales y eliminar órganos que fungen como garantes del acceso a derechos, así como los principios que les son inherentes, particularmente el de progresividad. La preservación de los OCA era crucial para mantener una estructura de gobierno que respete la independencia institucional, proteja los derechos humanos, garantice la transparencia y la rendición de cuentas. La sociedad deberá reflexionar sobre las implicaciones a largo plazo de estas reformas, y considerar alternativas que fortalezcan el sistema democrático del país, al mismo tiempo que el respeto y garantía de los derechos humanos.

VI. Referencias

Cámara de Diputados. (2024). Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de simplificación orgánica. *Gaceta Parlamentaria*. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-18.pdf>

- Controversia Constitucional 32/2005. (2006). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/19778>
- Fabián Ruíz, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(37), 84-120. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>
- Fernández de Marcos, I. D. (2016). Protección de datos personales. En E. Ferrer Mac-Gregor y L. R. Guerrero Galván (Coords.), *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones* (pp. 567-581). Porrúa. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5628/65.pdf>
- Fernández de Marcos, I. D., Cervantes Padilla, A. y Barco Vega, G. (2019). Protección de datos personales. En I. D. Fernández de Marcos (Coord.), *Diccionario de protección de datos personales conceptos fundamentales* (pp. 687-697). Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos Personales.
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris Teoría del derecho y de la democracia* (Vol. II. Teoría de la democracia; P. Andrés Ibáñez, C. B. Marina Gascón, L. Prieto Sanchís y A. Ruiz Miguel, Trads.). Trotta. (Publicado originalmente en 2007).
- INAI. (2020). La agenda democrática del grupo Oaxaca: balance y futuro. (D. G. Sociedad, Ed.). https://infocdmx.org.mx/documentospdf/libros/2020/La_agenda_democratica_del_Grupo_Oaxaca_balance_y%20futuro.pdf o
- INEGI. (2016). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016. <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016>
- INEGI. (2017). En números. Estadísticas sobre transparencia y acceso a la información en México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5245/11.pdf>
- INEGI. (2021). Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal y Federal. <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaipdpde/2021/>

- INEGI. (2022). Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cntaipdpdpe/2021/doc/cntaipdpdpe_2021_resultados.pdf
- INEGI. (2024a). Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIPDPPE) y Federal (CNTAIPDPDF) 2023. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/CNTAIPDPPE_F/CNTAIPDPPE_F2023.pdf
- INEGI. (2024b). Comunicado del INEGI del 6 de mayo de 2024, relativo al Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal y Federal 2023. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/CNTAIPDPPE_F/CNTAIPDPPE_F2023.pdf
- López-Ayllón, S. (2020). La autonomía del INAI como contrapeso de los poderes públicos. En I. E. Sandoval Ballesteros, S. López Ayllón, L. Bonifaz Alfonso, J. O. López Presa, X. V. Pineda Cruz, J. Roldan Xopa, D. Lizárraga y J. A. Caballero Juárez. *La autonomía del INAI como contrapeso de los poderes públicos. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Autonomía, funciones, relevancia y retos por venir* (pp. 19-40). Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- López Olvera, M. A., Meza Márquez E., Contreras Minero, M.A. y Acuyte González, G. (2021). *Los órganos constitucionales autónomos en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6504/6.pdf>
- Montesquieu (2015). *El espíritu de las leyes*. (20a. ed.; N. Estévez, Trad.). Porrúa. (Publicado originalmente en 1748)
- Uvalle Aguilera, R. A. (2022). *Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/59658>

Uvalle Aguilera, R. A. (2024). La posible extinción de los órganos constitucionales autónomos como una estrategia de regresión estatal. En S. López Ayllón, J. de J. Orozco Henríquez, P. Salazar Ugarte y D. Valadés (Eds.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República* (pp. 97-108). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7483-analisis-tecnico-de-las-20-iniciativas-de-reformas-constitucionales-y-legales-presentadas-por-el-presidente-de-la-republica-febrero-5-2024>
https://infocdmx.org.mx/documentospdf/libros/2020/La_agenda_democratica_del_Grupo_Oaxaca_balance_y%20futuro.pdf

Cómo citar

IJJ-UNAM

Guzmán García, María de los Ángeles, "Retos en la garantía de derechos humanos frente a la desaparición del INAI", *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, vol. 19, núm. 19, 2025, e19511. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487937e.2025.19.19511>

APA

Guzmán García, M. Á. (2025). Retos en la garantía de derechos humanos frente a la desaparición del INAI. *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 19(19), e19511. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487937e.2025.19.19511>