

Temas estratégicos 88

2021
marzo

Avances en la garantía del ejercicio del artículo Sexto Constitucional

Síntesis

Para garantizar los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales se requiere que el Estado Mexicano adopte diversas medidas legislativas e institucionales que aseguren su ejercicio efectivo. En este sentido, en este documento se discuten las acciones emprendidas para garantizar su ejercicio efectivo desde la óptica de los avances observados en el caso mexicano, así como los desafíos que se enfrentan en esta materia. Con este fin, se revisan aspectos como la evolución en México del derecho a la información y a la protección de datos personales, la percepción y desempeño del órgano garante nacional, el vínculo entre estos derechos y el combate a la corrupción, así como algunos desafíos identificados en la actualidad.¹

Figura 1. Importancia de los derechos garantizados en el artículo 6° constitucional en el marco de un sistema democrático.



¹ Los contenidos de este reporte se desarrollan con apego a los principios rectores del IBD de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia, por lo que se configura con rigor académico, una perspectiva técnica del objeto de estudio, ajena a cualquier posicionamiento político o partidista. La responsabilidad de los contenidos de la investigación es exclusiva de las autoras, quienes agradecen los comentarios de dos lectores del IBD, realizados sobre una versión preliminar del documento. Las autoras agradecen también que en la difusión e interpretación de los contenidos del estudio se tengan en cuenta estas consideraciones.

TEMAS ESTRATÉGICOS No. 88

Avances en la garantía del ejercicio del artículo Sexto Constitucional

Marzo de 2021

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Cuauhtémoc, 06020 CDMX.

Distribución gratuita.



1. INTRODUCCIÓN

El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece el conjunto de principios que regirán el ejercicio del derecho a la información y protección de datos personales:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

En este contexto, el conjunto de acciones emprendidas para garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos es un elemento sobre el que vale la pena reflexionar. Este documento discute este tema desde la óptica de los avances observados en el caso mexicano, así como los desafíos que se enfrentan en esta materia. Con este fin, el texto se estructura en cinco secciones principales. La primera presenta un breve marco teórico. En la segunda se discute la evolución en México del derecho a la información y a la protección de datos personales. Posteriormente, se aborda la percepción y desempeño del órgano garante nacional de este derecho. En la cuarta sección se profundiza en el vínculo entre estos derechos y el combate a la corrupción, además de que se señalan algunos desafíos que se observan en esta materia. Finalmente se presentan algunas reflexiones.

2. APUNTES TEÓRICOS SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información está considerado como un derecho humano, de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos. El artículo 19, en específico, señala que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. En lo relativo a la recepción de información, es posible encontrar en la literatura diversas conceptualizaciones del derecho a la información a las que es relevante aludir con el propósito de exponer las dimensiones que conforman este derecho (figura 2).

Adicionalmente, en el derecho a la información o derecho a saber, es posible identificar dos

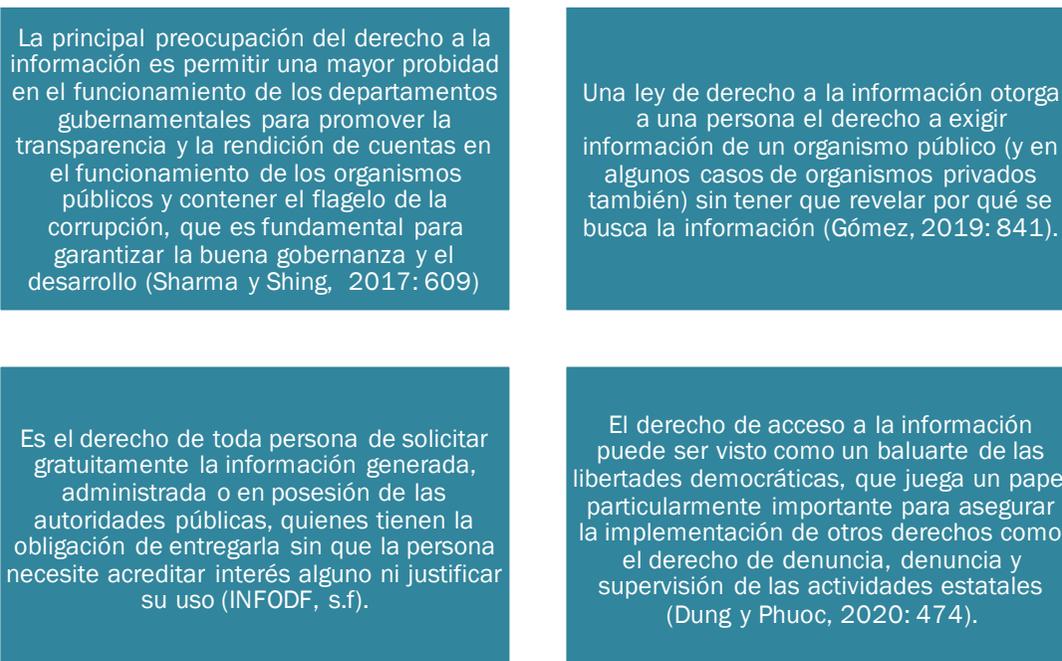
dimensiones principales: una proactiva y otra reactiva. De acuerdo con *Access Info Europe*, la primera se refiere a:

La obligación positiva de los organismos públicos de proporcionar, publicar y difundir informaciones sobre sus principales actividades, presupuestos y políticas de manera que el público pueda saber lo que están haciendo, participar en asuntos públicos y controlar como se están comportando las autoridades políticas.

En el caso de la reactiva, esta es:

El derecho de todas las personas a solicitar a los funcionarios públicos información sobre sus actividades y algún documento que ellos tengan en su poder, y el derecho a recibir una respuesta. La mayoría de la información en poder de las entidades públicas tendría que estar disponible, pero hay algunos casos en los que se oculta para proteger privacidad, seguridad nacional o intereses comerciales (*Access Info Europe*, s.f.).

Figura 2. Conceptualización del derecho a la información



Fuente: elaboración propia.

Esta conceptualización pone de manifiesto el vínculo del derecho a la información con dos elementos sustantivos: el fortalecimiento de la democracia y el combate a la corrupción. Esto ha sido analizado particularmente en el contexto de países con democracias en vías de consolidación, al identificar que un mayor acceso a la información favorece que la ciudadanía se involucre de forma más activa en este proceso y que tenga mayor capacidad para exigir sus derechos (Safo, 2020). Al respecto, Gomez apunta a que el derecho a la información:

Puede profundizar la democracia facilitando la participación ciudadana en las decisiones a nivel de gobierno local, regional y central [...] puede ayudar a reducir la corrupción y prevenir el abuso de poder (2019:841).

En este mismo sentido, distintos autores reconocen la conexión del derecho a la información con la transparencia y la rendición de cuentas (Bailleres en Dolz, 2020). Su rol como un derecho fundamental, se sustenta en dos aspectos principales:

[...] primero, porque protege el acceso de las personas a información relevante como un bien básico que garantiza su autonomía individual: La información relevante permite a las personas elegir y desarrollar los proyectos de vida que más les convengan; segundo, porque el acceso a la información en posesión de los órganos del Estado es una condición básica para el ejercicio de los derechos políticos y las libertades de expresión, asociación, reunión y opinión, a efecto de participar en la creación de la voluntad colectiva (Gutiérrez, 2008:8).

Esta conceptualización trasciende el mero ejercicio de proveer información, en cambio, subraya su relevancia como instrumento para consolidar la democracia. Este no es un tema menor, por ejemplo, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El objetivo 16. *Paz, justicia e instituciones sólidas*, contempla el derecho a la información como una sus las metas:

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Existe un reconocimiento generalizado de la importancia de garantizar este derecho, por tanto, han existido esfuerzos importantes por diseñar y promover herramientas que faciliten estas tareas a las instituciones públicas. Primero, para que exista un entendimiento común acerca de en qué consiste este derecho. Segundo, para definir directrices que apoyen la implementación de políticas en esta materia. Un ejemplo de lo anterior es la iniciativa *Open Justice*, quien identifica diez principios sobre el derecho a saber (figura 3). De este conjunto de principios es posible identificar tres dimensiones sustantivas inherentes a este derecho. La primera es su universalidad, tanto para los solicitantes de información, como para los entes públicos sujetos a la provisión de esta información. La segunda se refiere a la importancia de priorizar el acceso sobre la secrecía, considerando en todo momento privilegiar el interés público. Finalmente, la tercera es la gratuidad del proceso y la importancia de que éste sea accesible, simple y expedito.

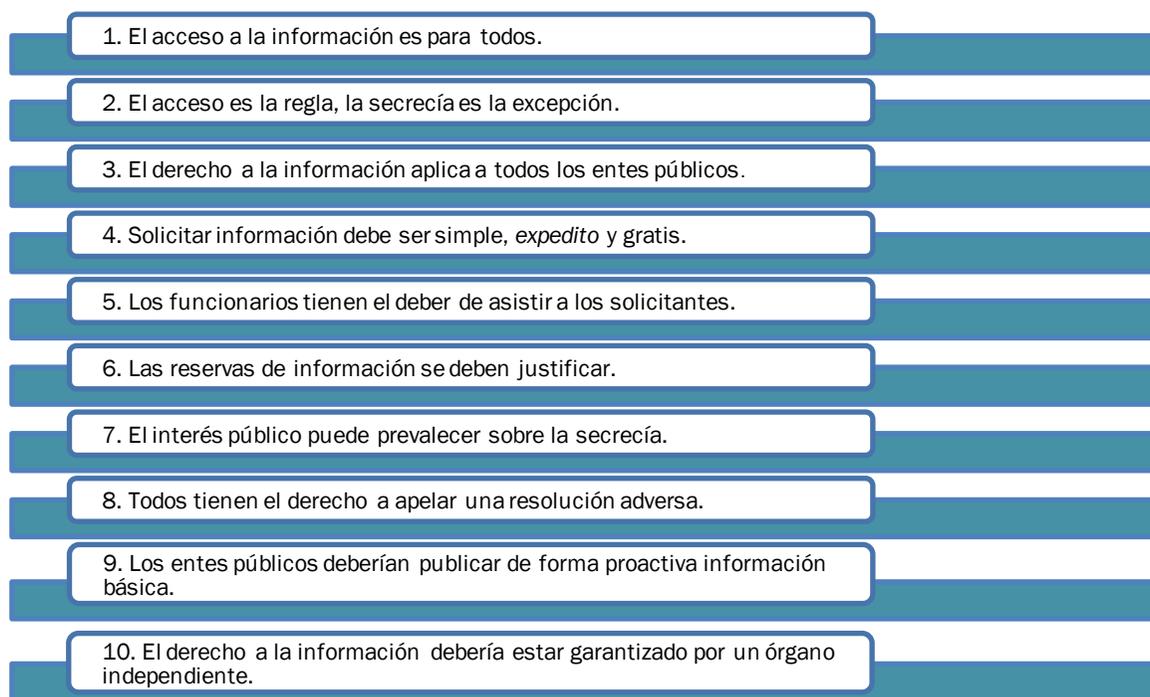
Transitar, por tanto, de la promulgación de una ley que garantice el derecho a la información a un mecanismo que guíe su implementación constituye uno de los principales desafíos que se identifican actualmente en esta materia. Sobre este particular, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destaca la importancia de generar capacidades, tanto en el lado de la oferta como de la demanda de información. En el caso de la primera, a través de sensibilizar y formar a los funcionarios públicos en esta materia; respecto de la demanda, estas capacidades se refieren a promover el ejercicio de este derecho y, en consecuencia, de que esto

constituya un insumo para el diálogo (PNUD, 2003).

En línea con lo anterior, vale la pena referirse al estudio que realizó la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre el acceso a la información en la región latinoamericana. Dentro de las lecciones más relevantes se subraya la importancia de que las leyes de acceso a la

información promuevan su uso activo por parte de la sociedad civil y los medios. Asimismo, se hace énfasis en las condiciones políticas del contexto para garantizar que exista respeto a la libertad de expresión y de prensa; a la importancia de atender la brecha digital para disminuir la desigualdad en el acceso, además de fortalecer las capacidades institucionales en esta materia, tanto a nivel nacional como subnacional (Orme, 2017).

Figura 3. Diez principios sobre el derecho a saber



Fuente: elaboración propia con base en información de Open Society Justice Initiative (2005)

En el caso de México, el marco normativo que regula el acceso a la información ha sido catalogado como uno de los mejores del mundo. De acuerdo con *el Global Right to Information Rating*, México se ubica en el segundo lugar con un puntaje de 136 (de 150 máximo). Este instrumento:

[...] evalúa comparativamente la solidez de los marcos legales para el derecho a la información de todo el mundo ... [considera] 61 indicadores, cada uno de los cuales corresponde a una característica particular de un buen régimen del derecho a la

información. Para cada indicador, los países obtienen puntos dentro de un rango establecido de puntajes (en la mayoría de los casos 0-2), dependiendo de qué tan bien el marco legal responda al indicador, para un total posible de 150 puntos. Los indicadores se dividen en siete categorías diferentes: Derecho de acceso, Alcance, Procedimientos de solicitud, Excepciones y denegaciones, Apelaciones, Sanciones y protecciones y Medidas de promoción (Centre for Law and Democracy, 2020).

Más allá de la robustez del marco normativo, evaluar la implementación de la ley resulta un

proceso más complejo. En este sentido, Michener *et al.* utilizaron tres indicadores para evaluar el caso de la política de acceso a la información brasileña, considerada también una de las más comprensivas de la región: 1) tasa de respuesta, tasa de precisión y el tiempo transcurrido entre la solicitud y la respuesta (en días) (2018: 614). No obstante, una política de acceso a la información como objeto de evaluación puede representar un desafío importante debido a la influencia que tienen sobre ésta elementos contextuales como el aspecto político de un país (Stewart, 2015).

En el caso de México, la valoración de la transparencia también ha sido objeto de interés académico. Un ejemplo de lo anterior es la iniciativa del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a través de la Métrica de Gobierno Abierto, en la cual se contempla un subíndice dirigido a evaluar “el grado en el que los sujetos obligados ponen a disposición de las personas la información que les es requerida, la calidad de la información que otorgan, y la medida en la que cumplen sus obligaciones de transparencia y generan datos en formatos

abiertos” (CIDE, 2019: 33). A partir de esta herramienta se valoran tres componentes: acceso a la información, transparencia activa y datos abiertos. La medición más reciente, que analiza datos de 2018, arrojó para el subíndice de transparencia un valor de .64 (de 1.00), el cual incorpora tanto la perspectiva gubernamental como ciudadana, por tanto...

[...] esto significa que los sujetos obligados cumplen sus obligaciones legales de transparencia —al publicar información en el SIPOT y responder a las solicitudes de información dentro del plazo legal establecido—, pero las acciones que realizan para garantizar el derecho no siempre están enfocadas en las necesidades ciudadanas —al no publicar información de manera proactiva y al no otorgar respuestas de forma rápida, completa y clara (es decir, en una respuesta organizada, sencilla y con lenguaje ciudadano) (CIDE, 2019: 33).

Lo anterior permite observar que la sola promulgación de la ley no necesariamente significa que en automático se generen las condiciones para garantizar este derecho, es decir, se requieren elementos que permitan analizar la efectividad de su implementación, sobre esto se profundiza más adelante.



3. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN MÉXICO

De acuerdo con el artículo primero constitucional una de las cuatro obligaciones generales que tiene el Estado Mexicano en materia de derechos humanos es garantizar todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que forme parte. El cumplimiento de esta obligación implica:

[...] la creación de la maquinaria institucional para la adopción de medidas tendientes a la plena efectividad de los [Derechos Humanos], sean éstas legislativas o de cualquier otra índole. Se refiere a la creación y adecuación de la infraestructura legal e institucional de la que depende la realización de los

derechos humanos. Es una obligación progresiva, en tanto que la total realización de los derechos es una tarea gradual (Serrano y Vázquez, 2013: 73).

En el caso concreto del derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de los datos personales, el Estado Mexicano ha ido adoptando de manera progresiva diversas medidas legislativas e institucionales para dar cumplimiento a esta obligación de garantizar. El primer gran avance en la materia fue el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información mediante la reforma al

artículo 6° en 1977. Este marco legal se amplió en 1980 con la aprobación del Estado Mexicano de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en los que, en sus artículos 13 y 19, respectivamente, se reconoce el derecho humano de acceso a la información, así como la obligación de los Estados Parte para garantizar a todas las personas los derechos reconocidos, mediante la adopción de medidas necesarias para hacerlos efectivos. A pesar del reconocimiento del derecho en la Constitución y en los tratados internacionales, esto no garantizó por sí solo su realización, ya que los derechos humanos necesitan acompañarse paralelamente de otras garantías que, como señala Ferrajoli, reduzcan la distancia estructural entre normatividad y efectividad (1999:25), es decir, de la existencia de mecanismos mediante los que las personas puedan activarlos.

Fue hasta el año 2002, veinticinco años después, que el Estado Mexicano aprobó y adoptó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como garantía legal que dio contenido y estableció los mecanismos para su realización, al mismo tiempo se creó el órgano administrativo responsable para su protección e implementación. Así, de la mano de la nueva Ley, el siguiente avance fue la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un organismo descentralizado no sectorizado, de naturaleza colegiada, dotado de autonomía operativa, presupuestaria y de gestión. Sus facultades cuasi jurisdiccionales le permitían resolver los asuntos de revisión que se generaran al interior de las secretarías de Estado y de los organismos paraestatales, se trataba de un órgano con funciones equivalentes a las de un tribunal contencioso administrativo (López, 2020: 27 y 28). En materia de protección de datos personales, el 5 de julio de 2010 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley

Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP), quedando el IFAI como su medio de interpretación y aplicación.

En 2007 y 2014 se realizaron otras dos reformas al artículo 6° constitucional. En la primera, se estableció la posibilidad de impugnar las decisiones de los organismos públicos en caso de ser negada la información, se estableció que toda la información a cargo de cualquier organismo gubernamental es de carácter público y que los sujetos obligados debían conservar sus archivos y publicarlos en medios electrónicos disponibles para la consulta de la ciudadanía (Fernández, 2019: 5). Con la reforma de 2014, toda la maquinaria institucional creada hasta ese momento para garantizar el derecho de acceso a la información fue adecuada a la evolución del propio derecho y a las nuevas necesidades identificadas, por lo que de acuerdo con López Ayllón:

La novedad más importante de la reforma se encuentra en el diseño institucional pues da plena autonomía constitucional al órgano garante; amplía su ámbito de competencia para incluir a todos los poderes y órganos constitucionales autónomos federales (con excepción de la SCJN); le permite conocer en revisión y bajo ciertas hipótesis las decisiones de los órganos garantes de las entidades federativas; le otorga legitimidad para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; y para crear un sistema de coordinación en materia de transparencia y acceso a la información [Sistema Nacional de Transparencia] (2016: 26).

La reforma constitucional estableció, además, la creación a nivel local de organismos autónomos especializados en garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados (artículo 116, fracción VIII). Un año después de esta reforma, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), publicada el 4

de mayo de 2015 en el DOF, cuyo objeto es establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de los sujetos obligados (artículo 1). Con la publicación de la Ley, se dio la creación formal del nuevo órgano constitucional autónomo: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), órgano público responsable de su interpretación e implementación.

Otros ordenamientos jurídicos posteriores a la reforma al artículo 6° constitucional de 2014 fueron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO), publicadas el 9 de mayo de 2016 y el 26 de enero de 2017, respectivamente, en el DOF.

Sin duda, el reconocimiento constitucional de los derechos de acceso a la información y de la protección de datos personales, la creación de un ordenamiento jurídico interno (ver cuadro 1), así como la de un órgano administrativo de interpretación e implementación, han sido avances fundamentales del Estado Mexicano para garantizar ambos derechos. Sin embargo, como se mencionó en un principio, la obligación general de *garantizar* es de carácter progresivo, y la realización de los derechos es gradual, por lo que a partir de este primer recuento de avances, conviene hacer una revisión más detallada de los mecanismos creados hasta este momento para asegurar su realización, para ello se tomaron algunos datos de diversas encuestas, así como información de especialistas en el tema, a partir de éstos se analizan dos aspectos principales: a) conocimiento y b) ejercicio de los derechos.

Cuadro 1. Ordenamientos jurídicos vigentes en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Ordenamiento jurídico	Fecha de última reforma
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 6°.	29 de enero de 2016
Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2010).	5 de julio de 2010
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015).	13 de agosto de 2020
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016).	27 de enero de 2017
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (2017).	26 de enero de 2017

Nota: También se cuenta con las leyes locales en la materia.
Fuente: Elaboración propia

a) Conocimiento de los derechos

De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI 2018², (en adelante ENPC-INAI), el 75 por ciento de las personas ha escuchado sobre el derecho de acceso a la información y el 74 por ciento sobre el derecho a la protección de datos personales. El comportamiento histórico de este dato muestra una tendencia creciente desde 2014 a 2018, como se observa en la gráfica 1.

Sobre la titularidad del derecho, el 83 por ciento cree que las y los mexicanos tienen derecho a tener acceso a la información pública de cualquier organismo que maneje recursos públicos (gráfica 2). Un resultado similar lo muestra la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019³ (ENAID), que reporta que el

² La ENPC, INAI 2018 tiene como población muestra a 2100 hombres y mujeres mayores de 13 años a nivel nacional. La muestra garantiza un margen de error del +

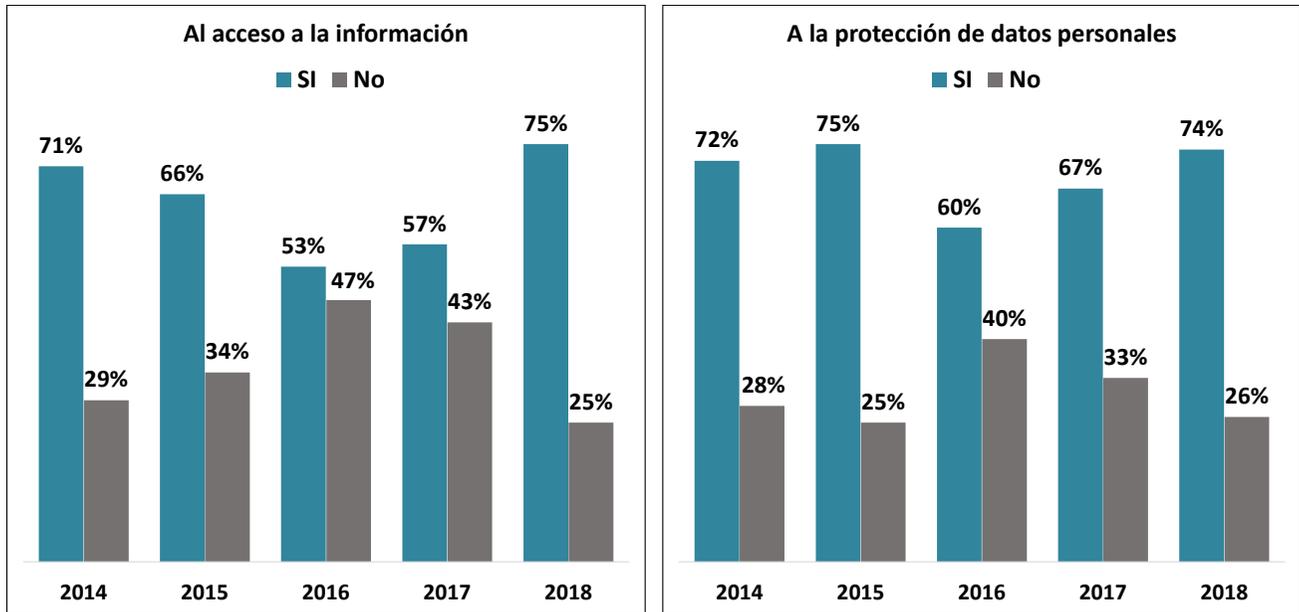
-2.13% para el total de la muestra, considerando un nivel de confianza del 95%.

³ La ENAID 2019 comprende un tamaño de muestra de 17,600 viviendas de las cuales 15,026 entrevistas fueron

72.3 por ciento considera que todos tienen derecho a conocer la información que genera el gobierno, no obstante, este resultado tuvo un

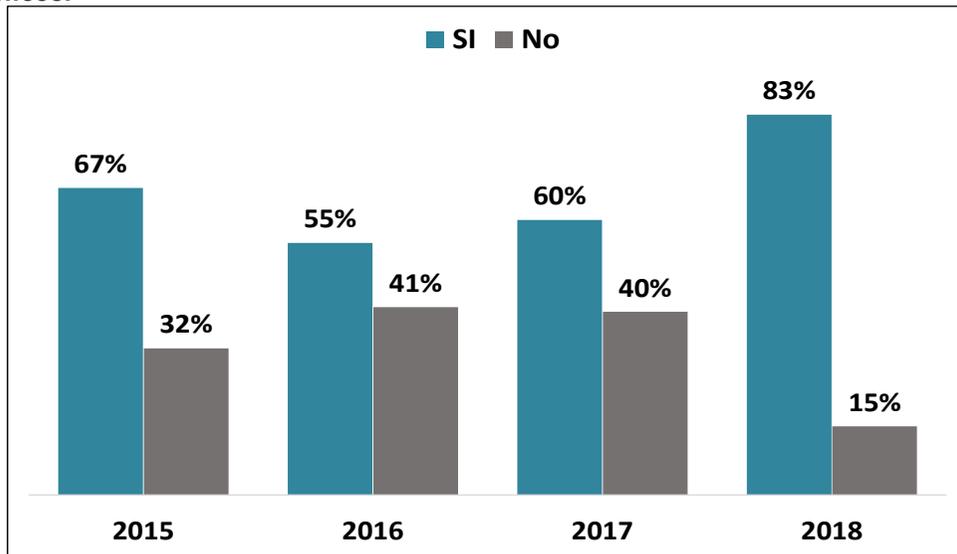
significativo descenso en relación con 2015, al pasar de 97.8 por ciento a 72.3 en 2019.

Gráfica 1. Conocimiento del derecho: Al acceso a la información/ A la protección de datos personales.



Fuente: Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI (2018: 8).

Gráfica 2. Derecho a tener acceso a la información pública de cualquier organismo que maneje recursos públicos.



Fuente: Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI (2018: 8).

completadas, es decir que, del total de la muestra programada, se alcanzó un 85.4% de respuestas. La

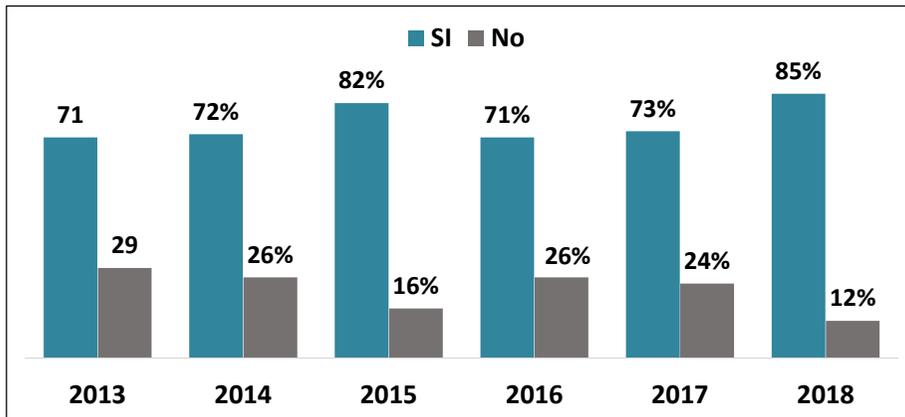
población objetivo de estudio es de 18 años y más que residen en viviendas particulares en áreas urbanas.

En el caso de la protección de datos personales 85 por ciento considera que se tiene este derecho, percepción que se ha ido incrementando desde 2013 pasando de 71 por ciento a 85 por ciento en 2018 (gráfica 3).

Finalmente, en cuanto al conocimiento sobre la existencia de leyes en materia de transparencia y acceso a la información la ENPC-INAÍ 2018 muestra que el 68 por ciento contestó sí saber de su existencia y el 30 por ciento, no. Mientras que para la protección de datos personales el 62 por ciento sabe de la existencia de leyes y el 35 por ciento, no.

Ambas encuestas muestran una tendencia creciente de conocimiento sobre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales. Incluso, a pesar de algunas variaciones en los resultados, se observa que de 2015 a 2018 más de la mitad de las personas no sólo conocen estos derechos, sino que también los ven como derechos que pueden ser ejercidos y que incluso se cuenta con leyes que los garantizan. Estos resultados muestran un avance importante en el conocimiento y apropiación de ambos derechos entre las personas titulares.

Gráfica 3. Conocimiento del derecho a la protección de datos personales



Fuente: Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI (2018: 48).

b) Ejercicio de los derechos

El derecho de acceso a la información comprende la libertad de buscar, de solicitar, de investigar, de recibir y de difundir información de los órganos públicos, en igualdad de oportunidades para todas las personas. Actualmente, existen diversos medios para obtener y buscar información gubernamental, entre los más identificados por la población se encuentran los siguientes (cuadro 2):

Cuadro 2. Medios que la población identifica para obtener información del gobierno

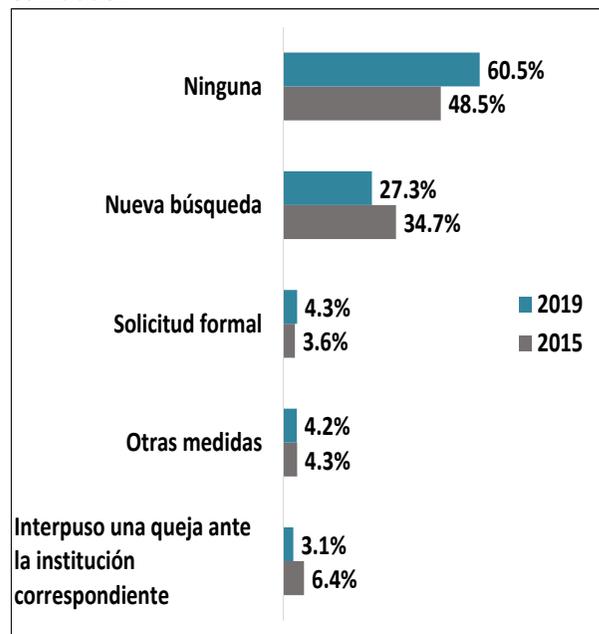
1. Buscar la información en las páginas de internet de los gobiernos.	35.7
2. Portales de transparencia en internet	25.7
3. Acudir directamente a una institución u oficina de gobierno.	11.2
4. Periódicos o publicaciones oficiales de los gobiernos.	9.0
5. Televisión.	6.8
6. Oficinas de transparencia.	4.8
7. Hablar por teléfono para solicitar.	4.6
8. Internet	3.0
9. Plataforma Nacional de Transparencia	2.1
10. Estrados o murales en las oficinas de gobierno.	0.9
11. Solicitudes de información.	0.5

Fuente: Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID, 2019: 18).

De estos medios, sobresale en primer y segundo lugar el uso de páginas o portales en internet, y, en tercer lugar, asistir directamente a la institución de gobierno para realizar algún tipo de consulta. Se observa que en último lugar están las solicitudes de información. En cuanto al porcentaje de la población que ha buscado o consultado información en las páginas de internet del gobierno, la ENAID reporta que en 2015 fue de 14.1 por ciento y en 2019 se incrementó a 16.1 por ciento, no obstante, no deja de representar un porcentaje bajo. Ahora bien, en cuanto a la recepción de respuestas a consulta de información, la misma encuesta reporta que, en 2019, el 80.9 por ciento de la población que realizó una consulta en una página de internet del gobierno encontró la información que buscaba, mientras que otro 66.6 por ciento que consultó una página de internet del gobierno no encontró la información deseada o no tenía todas las características deseables (ENAID, 2019: 45 y 48). Las medidas tomadas por la población en los casos donde no se obtuvo la información buscada en las páginas de internet del gobierno se presenta en la gráfica 4.

Llama la atención que en 2019 más de la mitad de la población, el 60.5 por ciento, prefirió no tomar ninguna otra medida ante la falta de información, cifra que incluso tuvo un incremento de 12 puntos porcentuales con relación a 2015. En segundo lugar, el 27.3 por ciento realizó una nueva búsqueda, pero con relación a 2015 hubo un descenso de 7 puntos porcentuales en esta opción. En tercer lugar, se ubicó realizar una solicitud formal de información con un 4.3 por ciento con un ligero incremento de un punto porcentual desde 2015, es decir que no se visualiza como un recurso inmediato de acceso a la información.

Gráfica 4. Población que no encontró la información que buscaba, según medidas tomadas.



Fuente: Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID, 2019: 49).

La solicitud de información es un mecanismo creado por las leyes vigentes en la materia (ver cuadro 1), como la petición vía escrita o verbal que las personas presentan ante las Unidades de Transparencia de los Sujetos Obligados⁴ con la finalidad de obtener información que se encuentra en documentos que generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven en sus archivos (INAI, s/fa). Sobre este mecanismo, la ENAID reporta que en 2019 el 3.6 por ciento de la población ha realizado alguna vez solicitud formal de información mientras que, en 2015, el porcentaje fue 5.6. Tanto este resultado como el mostrado en la gráfica 4, permiten observar que este mecanismo tiene un bajo uso entre la población para acceder a la información pública de los sujetos obligados. La ENPC – INAI 2018 proporciona información más

persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios (artículo 1, LGTAIP).

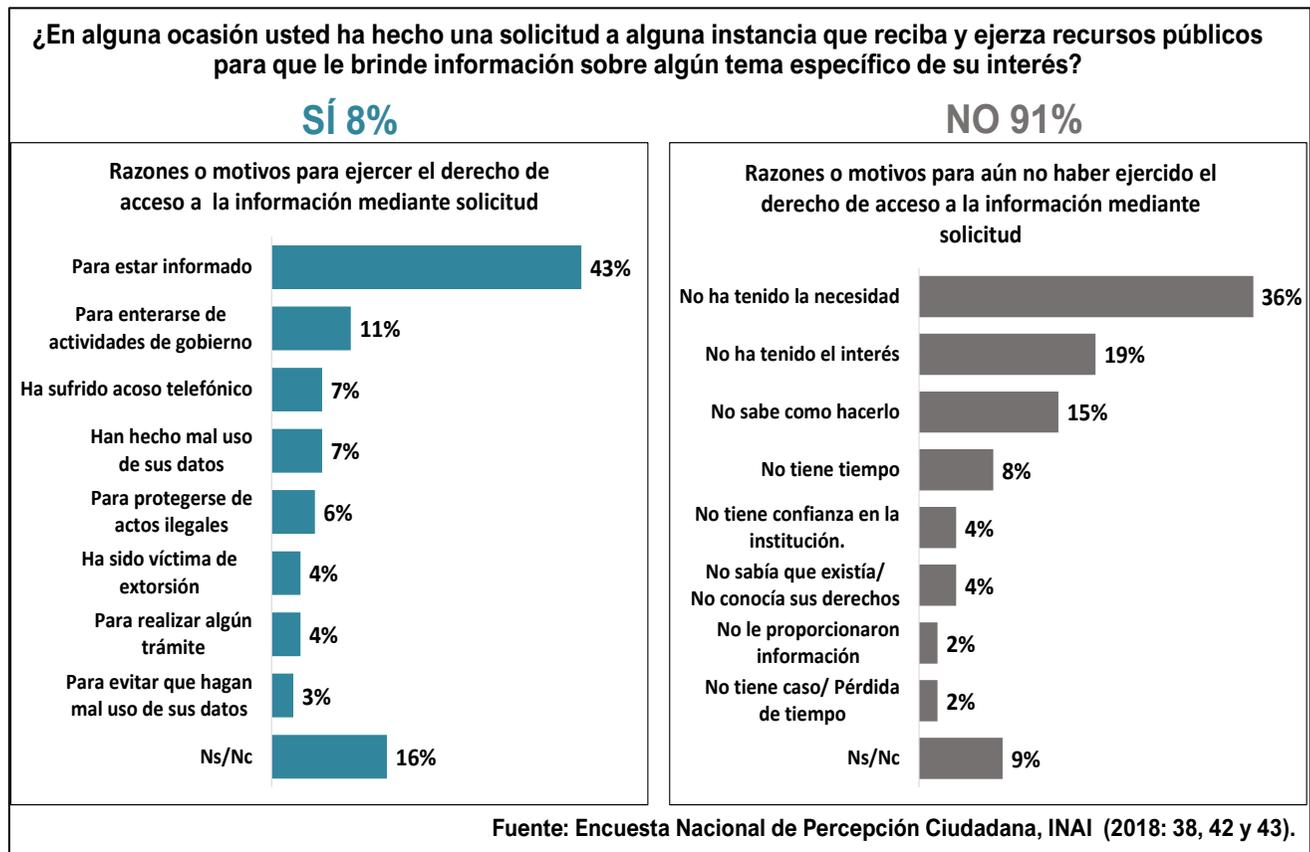
⁴ Son sujetos obligados cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier

desglosada del por qué las personas prefieren no utilizar este medio de acceso a la información (ver gráfica 5).

Dentro del 8 por ciento de personas que han ejercido su derecho de acceso a la información mediante solicitudes formales, se observa que su principal motivación es estar informadas de las actividades del gobierno, lo que representa un porcentaje total de 54 por ciento. Aunque este dato no deja de representar un avance en el ejercicio del derecho para consolidar una participación más activa en los asuntos públicos,

la ENPC - INAI 2018 muestra que un desproporcionado 91 por ciento no accede a la información por esta vía por alguna de las siguientes causas: no ha tenido la necesidad (36 por ciento), no ha tenido interés (16 por ciento), no sabe cómo hacerlo (15 por ciento), no tiene tiempo (8 por ciento), no tiene confianza en la institución (4 por ciento), no sabía que existía o no conocía sus derechos (4 por ciento), no le proporcionaron información (2 por ciento), no tiene caso y es pérdida de tiempo (2 por ciento).

Gráfica 5. Ejercicio del derecho de acceso a la información mediante solicitudes de información.

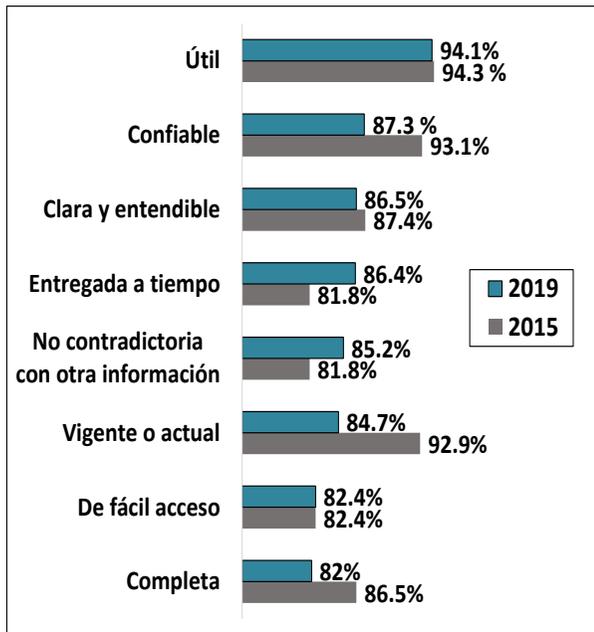


Retomando el porcentaje de la población que sí ha hecho solicitudes formales de información (3.6 por ciento en 2019, con base en la ENAID) el 72.4 por ciento señaló haber obtenido la información requerida, mientras que el 27.6 por ciento no obtuvo la información solicitada. En cuanto a los

atributos de calidad de la información obtenida, establecidos por la LGTAIP (artículo 61) y en los Lineamientos Técnicos Generales (04/05/2016, DOF) la gráfica 6 muestra que, en 2019, para el 94.1 por ciento la información fue útil, porcentaje similar al de 2015. En el caso del atributo de

entrega a tiempo y en no contradicción con otra información, hubo un incremento de cuatro puntos porcentuales en promedio de 2015 a 2019, al pasar de 81.8 a 85 por ciento. Sin embargo, hubo significativos descensos en los atributos de información confiable al pasar de 93.1 a 87.3 por ciento; en información vigente o actual con 92.9 a 84.7 por ciento; en información completa con 86.5 a 82 por ciento y, en menor medida en información clara y entendible con 87.4 a 86.5 por ciento. La categoría de fácil acceso permaneció igual con 82.4 por ciento (gráfica 6).

Gráfica 6. Atributos de la información recibida por la población a partir de las solicitudes de información.



Fuente: Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID, 2019: 61).

Estos resultados permiten observar que, a pesar del bajo uso entre la población de la solicitud de información, los casos en los que se ha utilizado este mecanismo sí han obtenido la información requerida (72.4 por ciento) e incluso la apreciación en el cumplimiento de los atributos de calidad de la información es favorable, aunque perfectibles por sus variaciones.

En el caso del ejercicio del derecho a la protección de datos personales, la ENAIID reporta en 2019 que el 3.9 por ciento de la población ha presentado una queja por uso indebido de datos personales. A su vez, el 18.6 por ciento ha ejercido algún derecho ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición al tratamiento de los datos personales) en donde el 48.3 por ciento ejerció el derecho a la rectificación, el 45.1 por ciento a la oposición, el 30.9 por ciento a la cancelación y el 20.7 por ciento al acceso (ENAIID, 2019; 95).

A diferencia del apartado sobre el conocimiento de ambos derechos, en el caso de su ejercicio, los resultados aún son limitados. La brecha entre conocimiento y hacer uso de ellos es muy amplia. No obstante, en los casos donde han sido ejercidos, existen avances importantes, por ejemplo, en el cumplimiento de los atributos de calidad de la información, o en el ejercicio de los derechos ARCO. El Estado y sus órganos de gobierno tienen un constante reto en la promoción de ambos derechos, así como en garantizar su realización, mediante la apertura a la información pública y el mejoramiento continuo de los mecanismos diseñados para ello.

Otro aspecto relevante al cual aludir es el uso de las tecnologías de la información y comunicación para el ejercicio de estos derechos. De acuerdo con la ENAIID 2019 el medio más identificado por la población para obtener información del gobierno son las páginas y los portales de internet con un 64.4 por ciento en total, seguido de acudir directamente a la institución u oficina de gobierno con un 11.2 por ciento (ver cuadro 2). En este sentido, actualmente un elemento indispensable para garantizar el derecho de acceso a la información es garantizar el acceso a internet. Con base en la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), 2019, en México existen 80.6 millones de usuarios de internet, lo que representa el 70.1 por ciento de la

población, cifra que se ha ido incrementado desde 2015 donde se tenían 62.4 millones de usuarios (57.4 por ciento). Del total de personas usuarias en 2019, 38.9 millones son hombres (48.4 por ciento) y 41.6 millones son mujeres (51.6 por ciento), lo que representa un avance significativo de acceso a internet para las mujeres.

Sin embargo, en el desglose de las cifras por usuarios urbanos y rurales se observa que existen 68.2 millones urbanos (76.6 por ciento) frente a 12.3 millones rurales (47.7 por ciento), lo cual representa una amplia brecha de acceso a internet entre la población rural y urbana y, por consiguiente, un obstáculo para acceder a la información pública (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Usuarios de internet en áreas urbano – rural, según sexo, 2019.

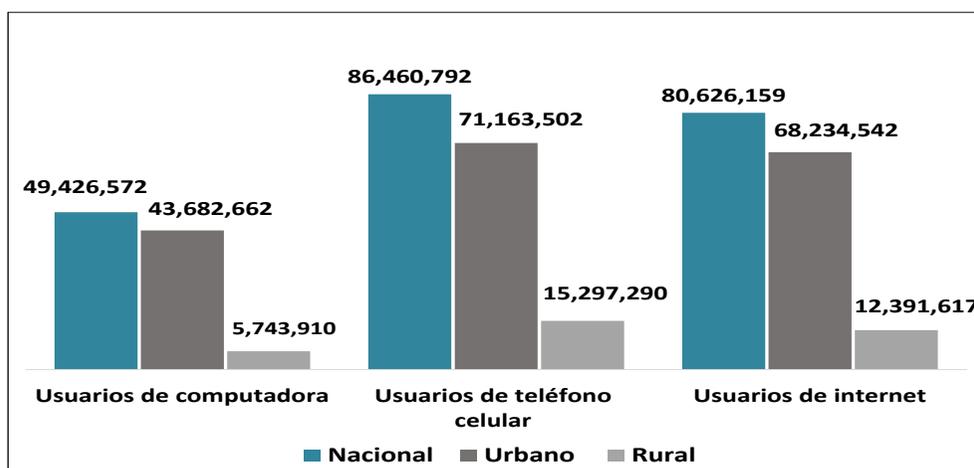
Población	Total		Hombre		Mujeres	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Nacional	80 626 159	100.0	38 990 422	48.4	41 635 737	51.6
Urbano	68 234 542	100.0	33 155 292	48.6	35 079 250	51.4
Rural	12 391 617	100.0	5 835 130	47.1	6 556 487	52.9

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares, ENDUTIH 2019.

Cabe señalar que, tanto en áreas urbanas y rurales, las mujeres tienen un mayor uso de internet en relación con los hombres, no obstante, en lo urbano existen cinco veces más mujeres usuarias que en el área rural. En cuanto al uso de tecnologías de la comunicación, la ENDUTIH 2019, muestra que a nivel nacional el uso de teléfono celular, con 86.4 millones, es mucho mayor que la computadora, con 49.4 millones. Esta misma tendencia se observa en el área urbano y rural (ver gráfica 7).

Otro dato relevante es que las principales actividades realizadas por los usuarios en internet durante 2019 son: para entretenimiento (91.5 por ciento), para obtener información (90.7 por ciento) y para comunicarse (90.6). En lo que compete a la interacción con el gobierno, esta aparece con un 35.6 por ciento a nivel nacional, mientras que para el área urbana representa el 37.5 por ciento, para el área rural es de 25.1 por ciento.

Gráfica 7. Usuarios de tecnologías de la información y comunicación, en áreas urbano – rural, 2019.



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares, ENDUTIH 2019.

Además de los resultados de la ENDUTIH 2019 que nos permiten identificar una brecha digital en el área urbano y rural para acceder a la información mediante el internet, otros estudios han podido detectar otro tipo de barreras para la realización del derecho. Entre los diversos hallazgos del *Diagnóstico de Acceso y Uso de la Información Pública para la exigencia colectiva de derechos*, publicado en 2019 por la organización Nosotrxs y el INAI, se encuentra la existencia de barreras vinculadas al desarrollo de habilidades tecnológicas y en infraestructura institucional y de servicios, que señalan, entre otros hallazgos relevantes:

Hallazgo 5. Las barreras tecnológicas desincentivan el acceso a la información y, por tanto, limitan la posible exigencia de otros derechos basados en evidencia.

Las barreras tecnológicas de los usuarios están vinculadas al desarrollo de habilidades tecnológicas y al propio alcance de capacidad instalada de telecomunicaciones en las comunidades alrededor del país. Por un lado, el hecho de que comunidades no tengan conexiones de internet estable vulnera su propia capacidad de utilizar las herramientas disponibles para acceder a la información pública y utilizarlas para exigir otros derechos. Por otro, no todos los usuarios han desarrollado las habilidades para utilizar las tecnologías de manera cotidiana, por lo que su propia limitación reduce la probabilidad de utilizar los medios más recurrentes para acceder a la información pública.

Hallazgo 6. La infraestructura institucional y de servicios básicos en zonas rurales es un factor

determinante para el acceso y utilidad de la información pública.

Relacionado con el hallazgo anterior, si se suma al desarrollo limitado de habilidades tecnológicas en ciertos usuarios la idea de una capacidad institucional limitada no sólo en tecnología sino en acompañamiento en las propias instituciones o autoridades de cualquier nivel de gobierno, el acceso a la información pública se limita aún más. La infraestructura institucional, entendida como personal, equipo de trabajo cotidiano y capacidad de atención en los 2457 municipios del país y en las instituciones estatales, es limitada. Los servicios de atención ciudadana o de enlace de transparencia y acceso a la información pública también son limitados, por lo que no pueden asegurar el acceso y utilidad de la información pública (Fernández, 2019: 43).

En este sentido, el Estado mexicano, en cumplimiento del principio de interdependencia de los derechos humanos, tiene la obligación de garantizar a toda la población (126 millones de personas, Censo 2020) el acceso a las llamadas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como derecho necesario para garantizar, a su vez la realización de otros derechos, como el acceso a la información.

Aunado al conocimiento y ejercicio de los derechos amparados en el artículo 6° Constitucional, es importante abordar el desempeño que ha presentado el órgano garante a nivel nacional, sobre esto versa la siguiente sección.



4. PERCEPCIÓN Y DESEMPEÑO DEL INAI

Como se señaló, el INAI es el organismo constitucional autónomo, creado por el artículo 6° Constitucional, garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales. Para el primero, garantiza que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos,

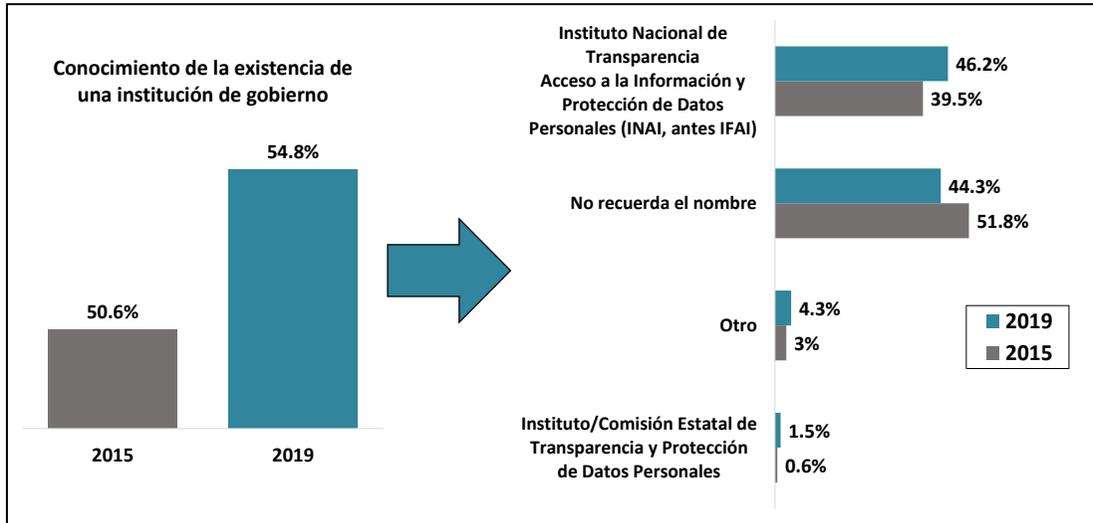
fondos públicos y sindicato; o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad entregue la información pública que le es solicitada por las personas. Para el segundo, garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO)

que toda persona tiene con respecto a su información (INAI, s/fb).

En este entendido, con base en datos de la ENAID 2019, el 54.8 por ciento de la población manifestó conocer o haber escuchado sobre la existencia de

una institución de gobierno que garantiza el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales. De este mismo porcentaje, el 46.2 por ciento, identificó específicamente al INAI (gráfica 8).

Gráfica 8. Conocimiento de una institución de gobierno que garantiza el Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales.



Fuente: Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID, 2019: 23).

En cuanto a la claridad de las funciones que la población atribuye al INAI, según orden de mención en la ENPC – INAI 2018, se encuentran:

- 1) Proteger datos personales (88%).
- 2) Proporciona información a los ciudadanos del gobierno (42%).
- 3) Que haya transparencia por parte del gobierno (29%).
- 4) Proteger nuestros derechos (11%).
- 5) Orientar a la ciudadanía en la protección de sus derechos (21%).

De este listado llama particularmente la atención el punto 2 en donde la población relaciona al INAI con proporcionar información del gobierno. Al respecto es conveniente aclarar que conforme a la LGTAIP y la LFTAIP, son los sujetos obligados quienes, a través de sus Unidades de Transparencia, tienen la obligación

de transparentar, permitir el acceso a su información y proporcionar la información solicitada por la población. Al mismo tiempo tienen la obligación de reportar sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que realicen los organismos garantes y el Sistema Nacional de Transparencia (artículo 24, LGTAIP). Por su parte, los organismos garantes, como el INAI y los órganos estatales, tienen la obligación de otorgar las medidas pertinentes y suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información de todas las personas (artículos 10 y 14, LGTAIP). Para ello, tienen la atribución de interpretar la aplicación de las leyes, conocer y resolver recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados, conocer y resolver recursos de

inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los organismos garantes estatales, así como establecer y ejecutar medidas de apremio y sanciones, según corresponda, entre otras (artículo 41, LGTAIP).

Solicitudes de información

Una forma en la que el INAI da seguimiento al avance de los sujetos obligados en atender adecuadamente las solicitudes de información, de acuerdo con la normatividad establecida, es con el Índice de Acceso a la Información, cuyo resultado para el período octubre 2019 a septiembre 2020, fue de 97.6 por ciento (INAI, 2020: 38), con un promedio anual acumulado de

97.5 por ciento, cifras que representa un avance importante en el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados.

En lo que corresponde al desempeño del INAI, en su más reciente informe anual se presentaron los siguientes datos. De octubre 2019 a septiembre 2020 se ingresaron 237 mil 62 solicitudes de información pública a los sujetos obligados del ámbito federal y 45 mil 410 solicitudes de datos personales, lo que da un total de 282 mil 472 solicitudes en el período reportado y un acumulado histórico de 2 millones 679 mil 743 solicitudes. En el cuadro 4 se presentan las cifras acumuladas de ambos indicadores de 2003 a septiembre de 2020.

Cuadro 4. Número de solicitudes de información pública, acceso y corrección de datos personales 2003* - septiembre 2020.

AÑO	2003* - Sep. 2016		Oct. 2016 - Sep. 2017		Oct. 2017 - Sep. 2018		Oct 2018 - Sep. 2019		Oct 2019 - Sep. 2020		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Solicitudes de información pública	1,230,813	81.1	244,387	85.0	228,133	85.3	279,984	86.2	237,062	83.9	2,220,379	82.9
Solicitudes de datos personales	286,742	18.9	43,172	15.0	39,263	14.7	44,777	13.8	45,410	16.1	459,364	17.1
Total de solicitudes	1,517,555	100.0	287,559	100.0	267,396	100.00	324,761	100.0	282,472	100.0	2,679,743	100.0

* A partir de del 12 de junio.
Fuente: INAI (2020: cuadro 1.1, 22).

El histórico acumulado de las solicitudes de información pública muestra que su comportamiento no ha tenido una tendencia constante. El período en el que se ha presentado el mayor número de solicitudes es octubre 2018 a septiembre de 2019 con 279 mil 984, seguido de octubre 2016 a septiembre de 2017 con 244 mil 387 solicitudes y en tercer sitio, octubre 2019 a septiembre de 2020 con 237 mil 62 solicitudes, lo que representa un descenso del 15 por ciento en relación con el período anterior. En el caso de las solicitudes de datos personales, su comportamiento ha sido diferente, a pesar de que

en el período de octubre de 2017 a septiembre de 2018 hubo un descenso del 10 por ciento en relación con el anterior, también se observa una tendencia de crecimiento al pasar de 39 mil 263 a 45 mil 410 en octubre 2019 a septiembre 2020. Cabe precisar que los resultados del período octubre de 2019 a septiembre de 2020, se dan en el contexto de las medidas de emergencia sanitaria por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) “y en consonancia con las disposiciones de las autoridades sanitarias, el Pleno del INAI determinó suspender los plazos de atención a solicitudes de información y datos

personales, disposición que fue modificada para los sujetos obligados del orden federal considerados esenciales por la naturaleza de sus actividades, y a los cuales les fueron habilitados los días 13 a 17 y 20 a 24 de julio de 2020” (INAI, 2020: 26).

En cuanto a los medios de ingreso de las solicitudes, el INAI reporta que el 85 por ciento de ellas fueron ingresadas electrónicamente de forma directa mediante el Sistema INFOMEX y la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), mientras que el 15 por ciento se hizo de forma manual, es decir, a través de oficinas designadas

para este fin (INAI, 2020: 23). Del total de las 237 mil 62 solicitudes, 195 mil 95 fueron respondidas (82.3 por ciento), 10 mil 177 fueron desechadas por falta de respuesta de algún requerimiento, 28 mil 752 (12.1 por ciento) a septiembre de 2020, aún se encontraban en proceso de atención y, 3 mil 38 solicitudes (1.3 por ciento) se encontraban en espera de que el solicitante ampliara la información, eligiera la forma de entrega o realizara el pago de los costos de reproducción y envío. En el caso concreto de las 195 mil 95 solicitudes de información pública respondidas, los tipos de respuesta dadas se distribuyeron de la siguiente forma:

Cuadro 5. Tipos de respuestas a solicitudes de información pública ingresadas, octubre 2019 – septiembre 2020.

Tipo de respuesta	Entrega de información en medio electrónico	Inexistencia de la información solicitada	La información está disponible públicamente	La solicitud no corresponde al marco de la Ley	Negativa por ser reservada o confidencial	No es de competencia de la unidad de transparencia	No se dará trámite a la solicitud por estar repetida	Notificación de envío	Notificación lugar y fecha de entrega
Total general: 195,095	129,584	6,968	32,381	1,105	2,965	20,232	287	376	1,197
Porcentaje respecto al total de respuesta: 100	66.4	3.6	16.6	0.6	1.5	10.4	0.1	0.2	0.6

Fuente: INAI (2020: 26).

Las cifras presentadas hasta este momento muestran una radiografía del estado de la transparencia y acceso a la información pública a nivel federal. Por un lado, sobresale favorablemente el dato de que 82.3 por ciento de las solicitudes de información, del período de octubre de 2019 a septiembre de 2020, obtuvieron respuesta y que, de estas mismas, el 66.4 por ciento hayan recibido la información solicitada vía electrónica. No obstante, llaman la atención otras cifras del cuadro 5 sobre el tipo de respuestas a solicitudes de información que siguen representando obstáculos al derecho de acceso a la información. La primera se refiere al bajo porcentaje de información disponible públicamente, con un 16.6 por ciento, mediante la

cual las personas deberían acceder sin la intermediación de una solicitud de información, de manera fácil y rápida. La segunda cuestión es la prevalencia de respuestas de los sujetos obligados a solicitudes de información de *no competencia* (10.4 por ciento), *información reservada o confidencial* (1.5 por ciento) e *inexistencia de la información* (3.6 por ciento).

Este tipo de respuestas han sido detectadas reiteradamente como uno de los principales retos que el INAI y los órganos estatales tienen en su encomienda de garantizar el derecho de acceso a la información pública. José Roldan Xopa ha señalado que, si bien la reserva, la confidencialidad y la secrecía tienen su valor atendiendo al tipo de procesos públicos que se

realizan, no dejan de representar un riesgo para la transparencia, por lo que, debe haber buenas justificaciones para las excepciones al principio de máxima publicidad (2020: 94).

Por su parte el INAI, ha informado que respuestas como la inexistencia, la declaración de incompetencia y el exceso de reservas ha sido cíclico en la evolución del derecho a la información, por lo que ha reiterado a los sujetos obligados la necesidad de erradicar la inexistencia, la incompetencia que no se acredita y el abuso de la reserva cuando los asuntos no lo merezcan (Senado de la República, 12/03/2020).

Cabe mencionar que, de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho de acceso a la información puede estar sujeto a limitaciones excepcionales, siempre y cuando estén establecidas en la ley y sean necesarias para respetar los derechos de los demás o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral pública (artículo 13.2). En el caso del Estado mexicano, estas limitaciones están establecidas en el artículo 6° constitucional, apartado A, fracción II y fracción VIII, en el artículo 4 de la LGTAIP y en el artículo 3 de la LFTAIP, en los cuales, se establece que únicamente la información relacionada con la vida privada y datos personales, así como de interés público y seguridad nacional podrá ser clasificada excepcionalmente como información reservada temporal.

Este régimen de excepción impone un gran reto de interpretación de la norma para los sujetos obligados con el fin garantizar el derecho. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que de acuerdo con el principio de máxima publicidad el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva, de tal forma que siempre se favorezca el derecho de acceso a la información (CIDH, 2010: 3). Por su parte, la Corte

Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que si los Estados no cumplen con los requisitos establecidos en la Convención Americana (CIDH, 2010, 12):

- crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de informaciones como secretas, reservadas o confidenciales;
- genera inseguridad jurídica respecto del ejercicio de dicho derecho; y
- genera inseguridad jurídica sobre el alcance de las facultades estatales para restringirlo.

Plataforma Nacional de Transparencia

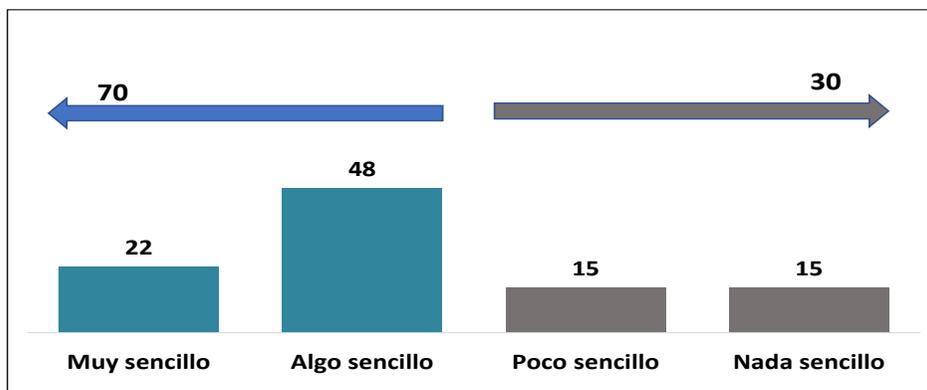
La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) es la herramienta electrónica de búsqueda que concentra todos los procedimientos de todos los organismos garantes para el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. En ella se pueden realizar consultas de información pública, presentar solicitudes de información y de protección de datos personales, así como recursos de revisión. Actualmente, el INAI en coordinación con las entidades federativas, opera la PNT con los sistemas INFOMEX de 32 estados y la Federación. Sin embargo, de acuerdo con información del INAI, aún existen entidades federativas que no tienen instalado el sistema INFOMEX localmente, debido a que no cuentan con la estructura mínima necesaria para su alojamiento, por lo que el Instituto ha proporcionado hospedaje a los sistemas de solicitudes de acceso a la información de los estados de Baja California, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala (INAI, 2020: 212).

En lo que corresponde al conocimiento de la población de esta herramienta, la ENPC - INAI 2018, reportó que un 13 por ciento de la población encuestada respondió sí conocerla y el 86 por ciento que no. Del mismo modo, un 28 por ciento

de las personas contestó que alguna vez han solicitado información a través de la Plataforma y un 71 por ciento no. Asimismo, como se revisó previamente en el cuadro 2, un 2.1 por ciento de la población identificó a la PNT como uno de los medios para obtener información del gobierno. No obstante, como mecanismo de búsqueda para

aquellas personas que sí han utilizado la Plataforma, el 70 por ciento considera que ha sido muy sencillo/ algo sencillo solicitar información por este medio, mientras que un 30 por ciento opinó que es poco sencillo/nada sencillo (gráfica 9).

Gráfica 9. Evaluación del proceso para obtener información de la Plataforma Nacional de Transparencia



Fuente: Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI (2018: 102).

Uno de los hallazgos encontrados en el documento *Diagnóstico de Acceso y Uso de la Información Pública para la exigencia colectiva de derechos*, 2019, justo alude a las posibles causas que afectan el uso y aprovechamiento de la PNT entre los activistas, las cuales tienen que ver con un reducido conocimiento y con el limitado desarrollo de habilidades tecnológicas en la población.

Uno de los principales retos que enfrentaron los activistas fue que, a pesar de llevar años exigiendo derechos, algunos desconocían la existencia de la PNT, y el procedimiento que implica realizar una solicitud de información. Incluso, algunos activistas en sus experiencias mencionaron que no sabían que podían solicitar información al gobierno o a cualquier dependencia sobre el tema de su interés (Fernández, 2019: 39).

Hallazgo 1. La plataforma tecnológica no es amigable ni intuitiva para quienes utilizan la herramienta por primera vez.

La experiencia reportada por algunos activistas, sobre todo aquellos que utilizaron la herramienta por primera vez, sugiere que la plataforma no es

amigable ni intuitiva de origen [...]. No obstante, para usuarios que utilizan la herramienta por primera vez y que no tienen habilidades tecnológicas de uso cotidiano, el costo de acceso a la información es mayor en términos de curva de aprendizaje y posible uso posterior de la información.

Este caso prima en personas en zonas rurales o personas mayores que prefieren ir personalmente a las oficinas de los sujetos obligados, cuando ya interiorizaron que tienen derecho de acceso a la información. Las autoridades locales o instituciones públicas a las que puedan tener acceso personas en zonas rurales del país no promueven cotidianamente el acceso a la información pública y no existe, necesariamente, una comprensión interiorizada sobre el derecho de acceso a la información pública y, mucho menos, para lograr exigir otros derechos (Fernández, 2019: 42).

Medios de impugnación

En materia de los medios de impugnación interpuestos y resueltos ante el INAI, su informe anual 2020 señala que de octubre de 2019 a septiembre de 2020 se recibieron 14 mil 509 en

materia de acceso a la información pública, lo cual representó una disminución de 14.1 por ciento respecto del período anterior (octubre 2018 a septiembre 2019) que fue de 16 mil 892. Las 14 mil 509 impugnaciones se distribuyeron de la siguiente forma:

- Recursos de revisión⁵: 9 mil 182.
- Recursos de inconformidad⁶: 161.
- Resoluciones de recursos que fueron atraídos por el INAI: 47.
- Recursos de revisión que se desecharon, sobreseyeron o se tuvieron por no interpuestos: 5 mil 551.

De los 9 mil 182 recursos de revisión, 5 mil 954, es decir, el 64.8 por ciento, se resolvió modificar, revocar u ordenar al sujeto obligado a entregar la respuesta complementaria, mientras que en 3 mil 228 asuntos se confirmó la respuesta del sujeto obligado, lo que representa el 35.2 por ciento. El Índice de Recurrencia, que nos muestra el porcentaje de recursos interpuestos ante el INAI respecto del total de ingresos de solicitudes ingresadas, para el período de octubre 2019 a septiembre 2020, fue de 6.1 por ciento. La comparación de este índice con los años anteriores se muestra en el cuadro 6.

Estos resultados nos permiten ver que de 2016 a septiembre de 2020 se ha incrementado el número de solicitudes que termina en un recurso de revisión, lo cual indica la existencia de problemáticas en aspectos de acceso a la información, como el tipo de información recibida, su calidad, contenido, utilidad o bien, el uso de argumentos como la reserva, la inexistencia o la incompetencia.

⁵ Se refiere al recurso interpuesto por las personas solicitantes en contra de las resoluciones de solicitudes de información de los sujetos obligados.

⁶ Se refiere al recurso interpuesto por las personas solicitantes en contra de las resoluciones emitidas por los

Cuadro 6. Índice de Recurrencia en materia de acceso a la información, 2016 – septiembre 2020

Año	Acceso a información pública
Oct. 2015 – Sep. 2016	3.9
Oct. 2016 – Sep. 2017	3.5
Oct. 2017 – Sep. 2018	5.0
Oct. 2018 – Sep. 2019	6.0
Oct. 2019 – Sep. 2020	6.1
Promedio general	4.9

Fuente: INAI (2020: cuadro 3.1, 56)

En el caso de los medios de impugnación en materia de protección de datos personales, el Instituto recibió mil 900 de octubre de 2019 a septiembre de 2020, cifra que representó un incremento de 8.5 por ciento respecto del período anterior (1,724). Las impugnaciones se distribuyeron de la siguiente forma:

- Recursos de inconformidad: 7.
- Recursos de revisión: 897.
- Recursos considerados como desechados, no presentados y sobreseídos: 996.

Del total de los 897 recursos de revisión al 93.4 por ciento se les instruyó modificar, revocar y ordenar entregar la información solicitada o bien, la rectificación, cancelación u oposición de los datos personales del solicitante, mientras que la confirmación de la respuesta proporcionada por los sujetos obligados alcanzó un 6.6 por ciento. El índice de cumplimiento de las resoluciones en materia de protección de datos personales fue 88.4 por ciento, el cual tuvo un decrecimiento en relación con el período anterior que fue de 99.8 por ciento.

Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.

Denuncias, medidas de apremio y sanciones

En lo que respecta a las denuncias, mecanismo mediante el cual, cualquier persona puede presentar ante al INAI, posibles violaciones de los sujetos obligados por el incumplimiento en materia de transparencia se registró que, del período de octubre 2019 a septiembre de 2020, se presentaron ante el Instituto mil 17 denuncias, lo cual, de acuerdo con el INAI, representó un incremento en un 180 por ciento respecto a las reportadas en el período anterior, situación que “muestra el interés que existe por parte de la sociedad para acceder a información de primera mano, sin que tenga que mediar una solicitud de acceso a la información” (INAI, 2020: 147). Del total de las denuncias presentadas, 322 fueron admitidas, 440 fueron desechadas y 255 se encuentran en trámite.

Otro mecanismo con que cuenta el INAI derivado del incumplimiento de los sujetos obligados de resoluciones, de procedimientos de verificación y denuncia, de requerimientos, de observaciones, de recomendaciones y de criterios que emita el organismo garante, son las medidas de apremio, las cuales pueden ser amonestaciones públicas o multas. De octubre de 2019 a septiembre de 2020 el INAI impuso 133 medidas de apremio, de las cuales, el 17 por ciento son amonestaciones públicas y el 88 por ciento son multas. Finalmente, otra facultad que tienen los organismos garantes es la de imponer sanciones a los sujetos obligados por la inobservancia a las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información. En su último informe anual, el INAI reportó haber resuelto 11 procedimientos sancionatorios en contra de presuntos infractores de sujetos obligados que no cuentan con el carácter de servidores públicos ni son partidos políticos (2020, 155).

Con la información revisada hasta este momento, es posible afirmar que el INAI, como órgano técnico, ha logrado construir e implementar importantes mecanismos, aún perfectibles, que garantizan el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, y con ellos dar pasos importantes en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, no obstante, un análisis sobre su desempeño requiere de una revisión más minuciosa sobre su funcionamiento. De acuerdo con López Ayllón:

[...] el INAI ha desempeñado efectivamente sus funciones y [...] ha construido, en el conjunto de sujetos obligados, un entorno que favorece el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y el despliegue de los procedimientos de acceso a la información y protección de datos personales. Los lineamientos y resoluciones del INAI son mayormente acatados y en los diferentes organismos federales existen estructuras especializadas responsables de la operación de la legislación en las materias. Hay entonces evidencia para suponer razonablemente que el INAI es un OCA que se ha constituido como un contrapeso institucional eficaz desde la perspectiva institucional.

[...] la acción acumulada del INAI ha logrado establecer rutinas institucionales burocráticas orientadas al cumplimiento de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, pero **aún falta mucho por avanzar para lograr que esta información resulte útil y comprensible para el ciudadano**. Esto va a requerir un esfuerzo enorme para traducir a “lenguaje ciudadano” lo que se produce en la lógica y en el lenguaje burocrático (López Ayllón, 37 y 38).

Así, esta información da cuenta de los avances institucionales que se han observado, así como de las limitaciones que todavía prevalecen. En este sentido, en la siguiente sección se profundiza sobre el vínculo de estos derechos con el combate a la corrupción, además de otros desafíos en esta materia.



5. TRANSPARENCIA, COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y OTROS DESAFÍOS ASOCIADOS AL EJERCICIO DEL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL

Como se ha revisado en el primer apartado el derecho a la información tiene una fuerte conexión con la transparencia y la rendición de cuentas porque permite que, dentro de un sistema democrático, exista un control ciudadano de la gestión estatal, ya sea para identificar irregularidades como para mejorar la administración pública. Con el fin de incrementar la cultura de transparencia desde el interior de los órganos de gobierno, los institutos garantes del derecho han diseñado e impulsado acciones dirigidas a modernizar los procedimientos internos de organización, el tratamiento de la información para facilitar el proceso de las solicitudes, modernizar los portales electrónicos y acortar el tiempo de espera de las respuestas (Sandoval, 2020: 13).

Sin embargo, de acuerdo con Irma Eréndira Sandoval, titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP), aunque estas acciones son importantes y valiosas persiste la resistencia de los gobiernos a actuar con transparencia y a rendir cuentas, tanto en México como en otros países en similar condición: “La insuficiencia de estas medidas demuestra que el problema de fondo no es meramente técnico o ‘cultural’, sino fundamentalmente político y estructural” (Sandoval, 2020: 14). La alternativa que desde el gobierno actual se ha impulsado, a través de la SFP, es avanzar hacia un modelo de “transparencia democrática – expansiva”:

Este concepto concibe a la transparencia como un instrumento de acción colectiva diseñado para hacer efectiva la rendición de cuentas, combatir la corrupción y desarticular el sistema de impunidad y privilegios tan profundamente arraigado en México.

Esta perspectiva entiende a la transparencia como un presupuesto básico para el ejercicio de los

derechos y la ciudadanía, y no como un asunto de higiene burocrática.

La consumación de un modelo de transparencia democrático-expansiva implica, necesariamente, la articulación entre la voluntad política y la movilización de grupos sociales que han puesto la transparencia como elemento absolutamente indispensable para el desarrollo democrático del país. De hecho, se trata de un modelo de empoderamiento ciudadano (Sandoval, 2020: 14).

La SFP en conjunto con el INAI han establecido acuerdos de colaboración para avanzar hacia este modelo, con los siguientes objetivos:

1. transparentar la información gubernamental y facilitar el acceso a la información,
2. poner a disposición del público información de utilidad social de manera amigable,
3. mejorar el desempeño de nuestras instituciones a través de la retroalimentación dinámica entre gobierno y sociedad y,
4. contribuir al ejercicio de las libertades y derechos de los ciudadanos para lograr una sociedad más equitativa, justa, libre y próspera (Sandoval, 2020: 16).

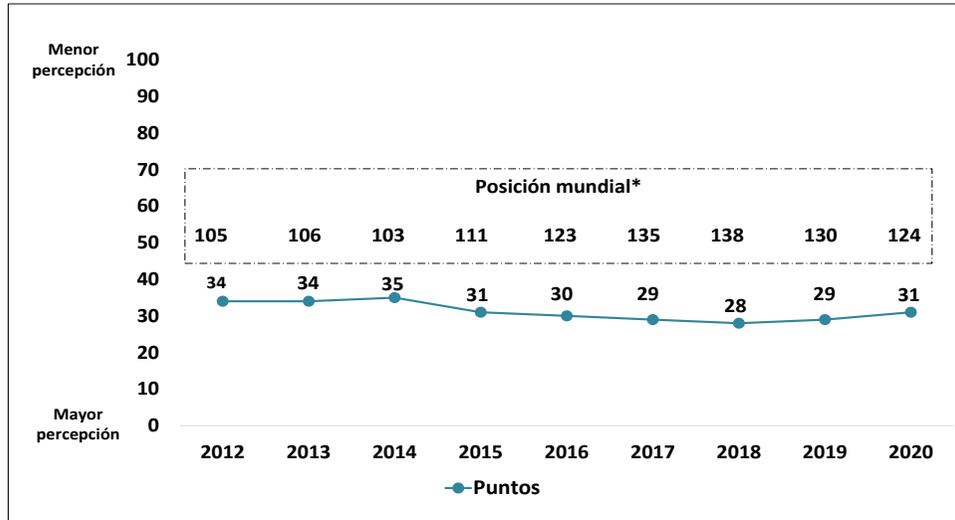
Aunque el modelo de transparencia democrática – expansiva se caracteriza por priorizar la relación entre gobierno y sociedad y el ejercicio de los derechos para la vigilancia de las acciones gubernamentales, la perspectiva burocrática de la transparencia no deja de ser indispensable. Los objetivos que plantea este modelo, como poner a disposición del público información de utilidad social de manera amigable, requiere sin duda de medidas que sigan fortaleciendo la eficacia de la función administrativa en el manejo de la información.

El derecho de acceso a la información tiene un papel sumamente importante en las acciones de

combate a la corrupción. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, en el 2020 México obtuvo una calificación de 31 puntos (donde 0 es una mayor percepción y 100 menor percepción) lo que lo ubicó en la posición 124 de 180 países evaluados. Este resultado muestra una mejoría al

incrementar en los últimos tres años tres puntos, alcanzando el mismo nivel que en 2015, cuando a su vez tuvo su más fuerte descenso al pasar de 35 puntos en 2014 a 31 puntos en 2015 (ver gráfica 10), no obstante, su índice sigue estando más próximo al cero, es decir, a una mayor percepción de corrupción.

Gráfica 10. Índice de Percepción de la Corrupción de México



Nota: *El número de países base ha variado anualmente como ha continuación se enlista: 2012 – 176; 2013 – 177; 2014 – 175; 2015 – 168; 2016 – 176; de 2017 a 2020 han sido 180. Fuente: Transparencia Internacional (2018: 48).

Recientemente, el acceso a la información ha contribuido, por ejemplo, al rastreo de dinero ilegal, de redes de corrupción, así como al conocimiento de grandes hechos como la llamada “Estafa Maestra” y “La Casa Blanca”.

Los reportajes “La Estafa Maestra” y “La Casa Blanca de EPN”, a pesar de sus diferencias, tiene en común dos cosas, que ambos son investigaciones periodísticas de gran a liento y que las solicitudes de información jugaron un papel estratégico para conseguir los contratos (tiros de precisión) que revelaron las irregularidades en el ejercicio público (Lizárraga, 2020: 100).

equitativa, justa, libre y próspera (Sandoval, 2020: 16).

El periodista Daniel Lizárraga ha señalado que, si “legalmente no hubiera sido posible revisar los contratos, muy difícilmente se hubieran conseguido los resultados que, en su momento,

cimbraron a la opinión pública. Afortunadamente, esto fue posible gracias a la herramienta oficial de acceso a la información” (Lizárraga, 2020: 100).

Cabe precisar, que el papel que juega el derecho de acceso a la información en el combate a la corrupción se limita a conocer y difundir la información obtenida de un hecho. Es decir, su persecución y castigo no depende del INAI, ya que sólo es el órgano administrativo garante del derecho. En este sentido, su investigación penal y sanción corresponde a las instancias encargadas del sistema de justicia, como la Fiscalía General de la República, las Fiscalías locales y las propias Fiscalías Anticorrupción. Por lo tanto, el combate a la corrupción requiere de la coordinación y trabajo conjunto de la sociedad, de los distintos órganos de gobierno, como el INAI, y de los órganos de justicia. En este sentido Daniel Lizárraga comenta:

¿De qué sirve dar a conocer los actos de corrupción si, al parecer, no hay consecuencias? Los reporteros encaramos este cuestionamiento con más frecuencia de la que quisiéramos. La gente (y también los periodistas) esperarían que tras la publicación de un reportaje que revele actos de corrupción, se abrieran de inmediato investigaciones oficiales y se castigara a los culpables. Pero no siempre sucederá así. Entonces especulamos que tal vez pudimos haber cometido algún error en el reporte o que, simplemente falta voluntad política para llegar a la “verdad histórica” (2020: 109).

En lo que corresponde a los órganos garantes del derecho a la información en materia de corrupción, estos tienen como reto impulsar políticas públicas que garanticen, de manera efectiva, el ejercicio del derecho de acceso como una herramienta de combate a la corrupción y promuevan la rendición de cuentas por parte de las autoridades encargadas de investigar y sancionar estos actos (López y Pineda, 2020: 74).

Además de los aspectos antes revisados sobre el INAI y algunos de sus mecanismos para garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, existen otros retos que impactan en el cumplimiento de esta obligación estatal. A continuación, se enlistan y describen brevemente.

❖ Procedimientos de designación de las y los Comisionados

Es importante mejorar y garantizar que en los procedimientos de designación imperen designaciones técnicas y no políticas, con el fin de seleccionar a los perfiles que cuenten con conocimiento experto específico o trayectorias profesionales destacadas, según lo establece el artículo 18 de la LFTAIP.

❖ Sistema profesional de carrera

Con el propósito de garantizar continuidad técnica y estabilidad laboral del personal especializado del INAI es importante avanzar hacia la creación de un sistema profesional de carrera que permita fortalecer las capacidades institucionales para el cumplimiento de su objeto de creación.

❖ Presupuesto

De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, el derecho de acceso a la información genera distintas obligaciones a cargo del Estado tales como la implementación adecuada de las normas, entre cuyas acciones implica el deber de asignar el presupuesto necesario para satisfacer, de manera progresiva, las demandas que el derecho de acceso a la información genera (CIDH, 2010: 10). Por su parte, el artículo 40 de la LGTAIP establece que los Congresos, deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los Organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de las leyes en la materia.

A pesar de estas obligaciones y disposiciones, en los últimos años el presupuesto asignado al INAI ha sufrido importantes recortes (ver cuadro 7), lo cual, en palabras de sus comisionados, ha puesto al Instituto “en una condición límite para poder garantizar el ejercicio progresivo y sostenido de nuestra misión” (Senado de la República, 12/03/2020: 2). En tal sentido es imprescindible garantizar un presupuesto necesario y adecuado a los órganos garantes que les permita cumplir con las obligaciones establecidas.

Cuadro 7. Comparación del presupuesto asignado al INAI de 2015 a 2021 (pesos)

2015*	2016	2017	2018	2019	2020	2021
893,200,824	937,860,865	955,861,356	1,098,478,640	900,151,692	877,435,005	905,335,647

Nota: en 2015 el presupuesto asignado fue al otrora Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), ahora INAI
Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.

❖ Interpretación e implementación de las reservas de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

El régimen de excepciones de información reservada establecido en el artículo 4 y 5 de la LGTAIP, señala que sólo podrá ser clasificada como información reservada temporal aquella relacionada con el interés público y seguridad nacional y, que, en el caso de la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, esta no podrá ser clasificada como reservada.

No obstante, Leticia Bonifaz, integrante del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), ha señalado que las reservas impuestas sobre diversos casos relacionados con violaciones graves a derechos humanos vinculadas, por ejemplo, con investigaciones ministeriales, ha evidenciado que existe un conflicto en saber quiénes son las autoridades que tienen competencia para determinar qué información constituye una violación grave a derechos humanos y, a su vez, las resistencias institucionales en proveer información vinculada con hechos que constituyen un mayor grado de responsabilidad del Estado.

En este sentido Bonifaz plantea que, de acuerdo con los estándares internacionales en materia derechos humanos, la calificación de un hecho como violaciones graves de derechos humanos requiere de un ejercicio interpretativo que tenga en cuenta el contexto, efecto y gravedad de las conductas señaladas como tales, así como de la interpretación conjunta de otras instancias nacionales e internacionales capacitadas en la materia (Bonifaz, 2020: 47). De este modo, requiere de amplios procesos y ejercicios de interpretación en primer lugar de los sujetos obligados a los que se les solicita la información, en segundo lugar, de los órganos garantes (INAI y estatales) y, en tercer lugar, de los tribunales competentes o Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar qué información puede ser reservada o si constituye una violación grave a los derechos humanos.

Garantizar el derecho de acceso a la información en hechos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos, no se limita a la intención de conocer solo un expediente, sino que con base en el principio de interdependencia habilita otro conjunto de derechos de las víctimas, como el acceso a la justicia y a la verdad.

Negar u ocultar información gubernamental en casos de violaciones graves a los derechos humanos no solo tiene como consecuencia que dichos datos se mantengan ocultos, sino que impide que se pueda responder, por los cauces institucionales, a estos actos atroces. También evita que se pueda reparar a las víctimas y que se garantice la no repetición de las conductas lesivas. De ahí que la protección de este derecho trascienda a la víctima directa y se constituya en una afectación social que, en los casos de violaciones graves a derechos humanos, atenta contra las obligaciones generales de su protección y garantía (Bonifaz, 2020: 48).

❖ Concurrencia de competencias

Derivado del planteamiento anterior, el INAI por su naturaleza como órgano constitucional autónomo y sus atribuciones específicas tiene el reto constante de mantener un trabajo coordinado con todas las instancias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, así como con otros órganos constitucionales autónomos (OCA) con el objetivo de asegurar el acceso a la información y protección de datos personales. Esta relación en algunas ocasiones se ha visto dificultada por la concurrencia de competencias con otros órganos de gobierno, por ejemplo, entre el INAI y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), ya que ambos tienen la competencia constitucional de proteger el acceso a la información como derecho humano o, entre el INAI y los tribunales de justicia. Este hecho plantea el reto de delimitar a quién le corresponde realizar la interpretación de un caso (como en materia de violaciones graves a derechos humanos) y dar seguimiento a las resoluciones.

❖ Información útil y comprensible para la ciudadanía.

Uno de los principales retos recurrentes que se observaron en los datos revisados sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana es su bajo interés y uso de los mecanismos disponibles. López Ayllón, identifica que una solución a este reto es lograr que la información resulte útil y comprensible para las personas, por lo que plantea tres áreas específicas en las que sería necesario construir una o varias interfaces capaces de darle legibilidad ciudadana a la información gubernamental, las cuales son (López Ayllón, 2020: 38):

1. en la información que se produce para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia,
2. en los formularios para realizar solicitudes de acceso (sobre todo, en las respuestas que se producen en los organismos públicos) y,
3. en las resoluciones a los recursos de revisión, que hoy constituyen largos documentos incomprensibles para los ciudadanos.

❖ En materia de protección de datos personales

Además de fortalecer la interpretación de los casos para determinar cuáles son los datos sensibles para dar cumplimiento al mandato de publicidad de los registros y patrones públicos frente a la protección de los datos personales, otros retos identificados por expertos en la materia, como Caballero (2020: 118 - 120) son:

- Fortalecimiento de las medidas de protección de los datos digitales en el actual contexto de digitalización.

- Establecer mejores límites claros a las facultades de las autoridades para solicitar información.
- Mejorar los criterios de aplicación del artículo 22 de la LGPDPPSO, el cual establece que en ciertos casos los sujetos obligados pueden dar información a terceros sin necesidad de contar con el consentimiento del titular. Al efecto, señala que una buena práctica consiste en avisar ex post a la persona sobre la cual se solicitó información que hubo una consulta sobre sus datos.
- Esto permite que los involucrados sepan que fueron investigadas y, en su caso, tomar acciones para protegerse de cualquier posible abuso.
- Fortalecimiento de la seguridad de las bases de datos que custodian los registros en su manejo, custodia y transferencia.
- Analizar la opción de la interoperabilidad.

Este concepto enfatiza la importancia de la comunicación entre las diversas bases de datos de la administración pública con el objeto de que se procese la información existente con mayor eficiencia en beneficio de la gente. Así, por ejemplo, se puede evitar que las personas tengan que presentar el mismo documento para la realización de diversos trámites [...] Sin embargo, la interoperabilidad también anuncia la transferencia de información a terceros con muy diversos fines (Caballero, 2020: 119).

Cabe resaltar que, al igual que en el caso del derecho de acceso a la información, muchas de las medidas necesarias para garantizar y proteger el derecho a la protección de datos personales están sujetas a la reducción de la brecha digital.



6. REFLEXIONES FINALES

La información discutida en este documento subraya, por una parte, la relevancia de establecer mecanismos para la garantía de los derechos contemplados en el artículo 6°

Constitucional; por otra, permite identificar los avances existentes en esta materia en México. Por ejemplo, entre los avances se encuentra su marco normativo, los órganos autónomos garantes

(INAI y órganos estatales), así como una estructura institucional y procedimientos definidos para asegurar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

A partir de esto, es posible reflexionar sobre los desafíos que aún se advierten. Dentro de esta discusión, un elemento central es precisamente la distinción entre el diseño de la política de acceso a la información y protección de datos personales y su implementación. Al respecto, vale la pena señalar que el marco normativo en esta materia en el caso de México ha sido reconocido por su solidez; sin embargo, transitar de esto a una implementación efectiva no ha sido un proceso automático, sino progresivo. Como se señaló,

existen rubros específicos que pueden atenderse para mejorar las condiciones para el ejercicio de estos derechos. Un aspecto importante son precisamente los esfuerzos para dar a conocer dichos derechos y sus herramientas entre la población, como un medio para acceder a otros derechos, así como para la vigilancia ciudadana de la gestión pública, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el marco de un sistema democrático representativo y participativo. Adicionalmente, la valoración sistemática del desempeño del órgano garante permite identificar los ajustes que deben realizarse para el cumplimiento de su objetivo.

REFERENCIAS

- Access Info Europe (s.f.). “¿Qué es el derecho a saber? Todo lo que necesitas conocer sobre el derecho fundamental de acceso a la información”. Disponible en: <https://bit.ly/3pw6eaL>
- Centre for Law and Democracy (2020). “Global Right to Information Rating (RTI Rating) Methodology”. Disponible en: <https://bit.ly/2Om6HiL>
- Bonifaz, L. (2020). “El acceso a la información en los casos de violaciones graves a derechos humanos”, en *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*. México, INAI.
- Caballero, J.A. (2020). “La protección de datos personales en padrones y registros del sector público”, en *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*. México, INAI.
- CIDH (2010). *El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico Interamericano*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA.
- Dolz, T. (2020). “El derecho de acceso a la información pública. La ineficacia de su ejercicio en México” en *Ciencia Jurídica* 9 (18), pp. 21-39.
- Dung, T. y Phuoc, T. (2020). “The Right of Access to Information in the Fight Against Corruption in Vietnam” en *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 14 (12), pp. 472-485.
- Fernández, L. (coord.) (2019). *Diagnóstico de acceso y uso de la información público para la exigencia colectiva de derechos*. México, Nosotrxs, INAI.
- Ferrajoli, F. (1999). “Derechos fundamentales”, en *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, (4ª ed.). Trotta.
- Gomez, M. (2019). “The Right to Information and Transformative Development Outcomes” en *Law and Development Review* 12 (3), pp. 837-864.
- Gutiérrez, P. (2008). “El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales”. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INAI (2020). *Informe de Labores*. México, INAI. Disponible en: <https://bit.ly/3lOdTRv>
- INAI (s/fa). *Proceso para ejercer el derecho de acceso a la información*. Disponible en: <https://bit.ly/3lQKtID>
- INAI (s/fb). *¿Qué es el INAI?* Disponible en: <https://bit.ly/3d6kbYH>
- Lizárraga, D. (2020). “Contratos públicos: la fábula del burro y la zanahoria”, en *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*. México, INAI.
- López, S. (2020). “La autonomía del INAI como contrapeso de los poderes públicos”, en *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*. México, INAI.
- López, S. (2016). “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera” en *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, coord. por Jacqueline Peschard. México. UNAM, pp. 3 a 32. Disponible en: <https://bit.ly/31eTdbO>
- Michener, G., Contreras, E. y Niskier, I. (2018). “From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later” en *Brazilian Journal of Public Administration* 52(4), pp. 610-629.
- Open Society Justice Initiative (2005). “10 Principles on the Right to Know”. Disponible en: <https://bit.ly/3dmdvaB>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3rZ4ckX>
- Orme, B. (2017). “Access to Information: Lessons from Latin America”. Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información 8. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). “UNPD Practice Note:

Access to Information". Disponible en: <https://bit.ly/3uYioNI>

López, J. y X. Pineda (2020). "Retos del sistema nacional anticorrupción", en *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*. México, INAI.

Roldan, J. (2020). "Utilidad de la transparencia para la eficiencia de la administración pública", en *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*. México, INAI.

Sandoval, I. (2020). "Acceso a la información en el nuevo gobierno", en *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*. México, INAI.

Sharma, M. y Singh, S. (2017). "Right to Information: Pros and Cons" en *International Journal of Advance Research and Innovative Ideas in Education (IJARIE)* 3 (6), pp. 609-620.

Stewart, D. (2015). "Assessing Access to Information in Australia: The impact of freedom of information laws on the scrutiny and operation of the Commonwealth government" en Wanna, J., Lindquist, E. A. y Marshall, P. (Eds.), *New Accountabilities, New Challenges*, ANU Press, 2015.

Senado de la República (12/03/2020). Intervención de Francisco Javier Acuña Llamas, Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) durante la Sesión Ordinaria para la entrega del Informe Anual del Instituto, para responder a las preguntas formuladas por los Grupos Parlamentarios representados en el Senado. Disponible en: <https://bit.ly/2Df3kVC>

Serrano, S y D. Vázquez. (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, FLACSO México.

Documentos legales

Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación,

homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia. Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de agosto de 2020.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2017.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2017.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 05 de julio de 2010.

OEA (1969). "Convención Americana sobre Derechos Humanos". Disponible en: <https://bit.ly/3ruDjoB>

Bases de datos

INAI (2018). Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana. Reporte de Resultados. Disponible en: <https://bit.ly/31fswDZ>

INEGI (2019). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID), 2019. Principales resultados. Disponible en: <https://bit.ly/2QEFysD>

_____ (2019). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la

Información en los Hogares (ENDUTIH),
2019. Disponible en:
<https://bit.ly/3lRFNMc>

Transparencia Internacional (2020). Índice de
Percepción de la Corrupción. Disponible en:
<https://bit.ly/3fehUgU>

TEMAS ESTRATÉGICOS son reportes de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República. Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de las autoras y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Gris Legorreta, P. C. y S. Ramírez (2021). “Avances en la garantía del ejercicio del artículo Sexto Constitucional”. *Temas estratégicos* No. 88. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

Números anteriores de TEMAS ESTRATÉGICOS:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.