



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

TESINA

**“ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL INSTITUTO FEDERAL  
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS”**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
**CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)

P R E S E N T A:

**ISRAEL SALDIVAR LEOS**

ASESOR: DR. RUSLAN VIVALDI POSADAS VELÁZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO DE 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres, en especial a mi madre, por su admirable tenacidad y a quien le debo el interminable apoyo para conseguir este y otros logros a lo largo de mi vida.*

*A mi hermano, por sus valiosos consejos.*

*A Miri, por su comprensión e incondicional apoyo en todas mis decisiones y, claro, a Víctor Alfredo.*

*A los que día a día se van sumando en mi lista de amigos.*

*A mis compañeros y amigos del IFAI.*

*A mis profesores de la Facultad.*

## ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1 CONSIDERACIONES TEÓRICO CONCEPTUALES</b>	
1.1 Definiciones sobre el Estado, el gobierno y la sociedad	6
1.2 Derecho a la información	8
1.3 Derecho a la protección de datos personales	14
<b>2 EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS</b>	
2.1 Antecedentes	17
2.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	19
2.3 El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	22
2.4 La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares	29
2.5 Las nuevas funciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	34
<b>3 RETOS Y PERSPECTIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS</b>	
3.1 Demanda excesiva de solicitudes	39
3.2 Ponderación de derechos	42
3.3 Cumplimiento de resoluciones	44
3.4 Las tareas pendientes	49
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>52</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS</b>	<b>56</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende realizar un análisis de la evolución del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), a lo largo de los más de nueve años en los que ha realizado diversas funciones para promover, difundir y garantizar el derecho de las personas de acceder a la información en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Se abordarán los orígenes del Instituto, desde las iniciativas que impulsaron la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en lo sucesivo Ley Federal de Transparencia), la cual le da origen, hasta las recientes reformas legales que modifican de manera relevante su posición dentro del Estado mexicano.

Nos referimos particularmente a la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (en lo sucesivo Ley de Datos Personales), que le otorga nuevas facultades y lo convierte en el organismo público responsable de vigilar su cumplimiento, a fin de salvaguardar la privacidad y la protección de los datos personales con los que cuentan las instituciones privadas.

En el capítulo 1 encontraremos algunas definiciones que nos permitirán contar con un marco teórico de referencia para vincular el objeto de estudio de la ciencia política, el poder, con algunas de las formas en las que éste se ejerce actualmente dentro de nuestro sistema político y su relación con los temas de acceso a la información y protección de datos personales.

Se abordan los orígenes del derecho a la información en nuestro país, desde las diversas iniciativas para contar con una ley que permitiera acceder a los archivos del gobierno, dentro de las cuales destaca la impulsada por el denominado *Grupo Oaxaca*, hasta la que fue presentada por el Ejecutivo Federal, cuya titularidad se encontraba en el ex presidente Vicente Fox.

Este instituto, encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia, surge en un contexto en el que parecían avecinarse cambios importantes en la relación entre el gobierno y la sociedad, producto de la alternancia del Poder Ejecutivo Federal, que recientemente había dejado atrás más de 70 años de hegemonía casi absoluta de un solo partido político.

Posteriormente, se analizará la naturaleza jurídica del IFAI y la importancia que tiene dentro del Estado mexicano, ya que la Ley le otorgó facultades para emitir resoluciones de carácter definitivo frente a las dependencias y entidades de la administración pública federal, situación que tiende a convertirlo en un organismo eventualmente incómodo para el Poder Ejecutivo.

Se proporcionan algunos datos estadísticos que ejemplifican de manera más puntual las actividades que ha llevado a cabo el Instituto en cuanto a resoluciones sobre negativas de acceso a la información, el incremento de éstas a lo largo de los años y la comparación de estas cifras contra los rubros de presupuesto asignado y servidores públicos que en él trabajan.

Además, se retoma la importancia de la implementación de la Ley de Datos Personales y su impacto en las actividades del Instituto. Se mencionan las razones que llevaron a los legisladores a determinar que el organismo encargado del derecho de acceso a la información, fuera la instancia idónea que vigilara otro de los derechos humanos reconocidos ya en nuestro país: el de la protección de los datos personales.

Finalmente, encontraremos algunas reflexiones sobre los desafíos que se aproximan a partir del 2012, año en que el IFAI comienza a ejercer plenamente sus nuevas facultades y pasa de ser una autoridad frente a las instituciones del Poder Ejecutivo Federal, a convertirse ahora en la autoridad nacional en materia de datos personales.

## CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES TEÓRICO CONCEPTUALES

### 1.1. Definiciones sobre el Estado, el gobierno y la sociedad

Al abordar el estudio de la ciencia política, partimos siempre de los conceptos básicos relacionados con ella como el poder, el Estado, la sociedad y el gobierno; así como aquellos que en la actualidad están directamente vinculados a ellos, a saber: partidos e instituciones políticas, democracia, participación ciudadana, procesos políticos, ejercicio de derechos, transparencia.

Estos conceptos constituyen una parte importante dentro del conocimiento de nuestra ciencia, ya que ésta abarca una diversidad de asuntos relacionados con el actuar de los individuos dentro de esa gran comunidad llamada Estado, en la que convergen diversos actores y procesos políticos que reflejan la forma en que se ejerce el poder dentro del mismo.

Norberto Bobbio define al Estado como el ordenamiento político de una comunidad, que nace de la disolución de aquella primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de grupos de individuos más amplios que surgen de la unión de muchos familiares por razones de supervivencia interna y externa.<sup>1</sup>

Bajo esta concepción, Bobbio intenta explicar el surgimiento del Estado como una evolución de las comunidades primitivas, en virtud de su crecimiento natural y, por consiguiente, la inevitable necesidad de relacionarse entre ellas por razones diversas, entre las que destaca la propia supervivencia, el intercambio de alimentos, utensilios, conocimientos, así como el uso común de espacios físicos.

Lo anterior, nos ayuda a comprender el surgimiento del Estado a través del progreso del hombre en la antigüedad, quien poco a poco requirió vincularse con otros individuos formando comunidades que, con el transcurrir de los años, incrementaron notoriamente su número y tamaño. De esta situación, surge la

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Decimocuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2010. pp. 97-98.

necesidad por encontrar las mejores formas de interacción entre los grupos con la finalidad de lograr una coexistencia en armonía.

Dentro de esas comunidades nacen necesariamente relaciones de poder que definen la forma en que se desarrolla la convivencia de los individuos dentro de un territorio determinado y que implican, en la mayoría de los casos, el uso de la violencia por parte del que detenta el poder.

Bobbio señala que el vínculo existente entre el Estado y la política es la referencia al fenómeno del poder, que en términos sencillos, puede definirse como el medio del que se sirve un individuo para lograr un efecto deseado sobre otro. Dentro del Estado, el poder político es aquél que ejerce quien gobierna, cuyo medio específico es la fuerza para imponer la voluntad sobre los otros<sup>2</sup>.

Lo anterior, nos confirma que dentro del Estado la única forma para hacer uso de la violencia física de manera legítima, es la que se da a través del soberano, quien en su condición de gobernante, ejerce libremente el poder político del que fue dotado al adquirir ese carácter, del cual hará uso hasta en tanto no exista alguna condición interna o externa que modifique ese estado.

Siguiendo a Bobbio, es pertinente señalar que, previo al surgimiento del Estado, existieron diversas formas de asociación que los individuos crearon entre sí para satisfacer sus más diversos intereses y sobre los cuales el Estado se sobrepuso para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación continua<sup>3</sup>.

Lo anterior, en referencia específica a la sociedad civil, definida por dicho autor como “la sede donde se forman, especialmente en los periodos de crisis institucional, los poderes que tienden a obtener su legitimidad incluso en detrimento de los poderes legítimos, donde, en otras palabras, se desarrollan los procesos de deslegitimación y de relegitimación”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> *Íbidem*, pp. 102-108.

<sup>3</sup> *Íbidem*, p. 40.

<sup>4</sup> *Íbidem*, p.44.



Partiendo de esta concepción, entendemos a la sociedad civil como el contrapeso del gobierno, en donde se forman grupos de individuos que buscan lograr cambios importantes en la manera en que se ejerce el poder político y que luchan, a través de distintos medios, por conseguir objetivos diversos tales como derechos políticos, civiles, religiosos, de género, etc.

Generalmente, la obtención de estos derechos en los Estados se da como respuesta a las demandas provenientes de la sociedad, sobre todo cuando surgen momentos de crisis que reflejan la tensión existente en ella, que se origina por una concentración excesiva del poder por parte del Estado, la cual poco a poco se convierte en una ausencia de libertades para los ciudadanos.

## 1.2. Derecho a la información

En la historia reciente de nuestro país, se han suscitado cambios importantes en la forma en que se ejerce el poder político, lo que ha permitido una apertura de libertades en la sociedad y, por consiguiente, la oportunidad de ejercer derechos que anteriormente no existían.

Si consideramos que dentro de la ciencia política se estudian los asuntos relacionados con el Estado, podemos mencionar que algunos de los temas que involucran la participación de la sociedad dentro de los asuntos públicos y que, a su vez, implican la intervención del gobierno, se encuentra el ejercicio de derechos.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, “el término derecho se usa para referirse a una ventaja o beneficio normativo conferido a un individuo o a una clase de individuos. En este sentido, derecho designa una permisión otorgada a alguien (o

algunos) para hacer u omitir cierta conducta, con la garantía de la protección judicial.”<sup>5</sup>

De lo anterior, podemos afirmar que es vigente un derecho cuando existen las condiciones jurídicas necesarias dentro de un Estado para que los ciudadanos lo puedan ejercer de manera efectiva, es decir, se han establecido las normas legales que regulan los alcances y los límites a los cuales se sujetarán los individuos que pretendan hacer uso de esa garantía.

Uno de los derechos que vamos a destacar en este trabajo es el derecho a la información, cuyo origen en nuestro país se encuentra en la reforma constitucional de 1977 que adicionó un segundo párrafo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo CPEUM) para señalar que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Posteriormente, en el año de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó una de las primeras interpretaciones a esa nueva garantía constitucional, y señaló que el derecho a la información se encuentra estrechamente vinculado con el respeto de la verdad por parte de la autoridad, por lo que el ocultamiento o manipulación de información constituye una violación grave a las garantías individuales.<sup>6</sup> El texto señala lo siguiente:

**GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL.** *El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas*

<sup>5</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Decimasegunda edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, Tomo II, p. 930.

<sup>6</sup> Tesis P. LXXXIX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 513.

*de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.*  
[...]

Incluso, podemos mencionar que más allá de nuestras fronteras, ya existían referentes en relación con el derecho de los individuos a obtener información. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos contempló en su artículo 19 lo siguiente:

*Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de 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 concordancia con lo anterior, México se adhiere en el año 1982 a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocido como Pacto de San José, en la que también se hace mención del referido derecho, tal y como lo dispone su artículo 13:

*Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión*  
1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*  
2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*  
a) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*  
b) *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*  
[...]

En este sentido, es pertinente resaltar que el pasado 10 de junio de 2011, fue reformada la denominación del Capítulo 1 de la CPEUM, así como su artículo 1° para reconocer ahora como *derechos humanos*<sup>7</sup>, los contenidos en dicho apartado. A continuación se muestra una comparación entre la redacción anterior y el texto vigente:

Texto anterior	Texto vigente (Reformado el 10/06/2011)
<p style="text-align: center;"><b>Capítulo I</b> <b>De las Garantías Individuales</b></p> <p><b>Artículo 1o.</b> En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Capítulo I</b> <b>De los Derechos Humanos y sus Garantías</b></p> <p><b>Artículo 1o.</b> En los Estados Unidos Mexicanos <u><b>todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución</b></u> y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p><u><b>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.</b></u> En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p> <p><i>[énfasis añadido]</i></p>

Fuente: Elaboración propia con base en el texto constitucional vigente, comparado con la redacción previa a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

Miguel Carbonell nos dice que, en términos generales, “los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas,

<sup>7</sup> “Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantías de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”. *Ibidem*, p. 1063.

puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna”<sup>8</sup>.

Por lo anterior, y considerando que el derecho a la información se sitúa ya en el texto constitucional, es pertinente destacar su relevancia dentro del Estado mexicano, pues implica necesariamente modificaciones importantes en la organización política del mismo, así como cambios en las relaciones de poder en su interior.

El derecho a la información puede definirse como “el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado”<sup>9</sup>, y una de sus manifestaciones más relevantes es el derecho de acceso a la información.

Lo anterior, toma notoria importancia al dejar claramente definido que este derecho se encuentra limitado únicamente para que las personas puedan acceder a la información que es efectivamente pública, es decir, a la que es generada o administrada por las instituciones públicas federales, estatales y municipales, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, así como en el uso de recursos públicos.

La información que por su naturaleza debe ser reservada temporalmente por razones de interés público, así como la referente a la vida privada de los individuos, constituyen las únicas excepciones previstas en el derecho de acceso a la información, lo cual se encuentra previsto tanto en el ámbito constitucional como en las legislaciones secundarias.

Sobre el tema particular de la reserva de información por razones de interés público, resulta pertinente hacer una mención de la obra *El Príncipe*, de Maquiavelo, en la que el tema central versa sobre los distintos medios que debe utilizar el soberano para la conservación del poder político.

---

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en López-Ayllón, Sergio (Coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, 2006, p. 4.

<sup>9</sup> *Marco teórico metodológico*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2003, [http://ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/&a=mtm.pdf](http://ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/publicaciones/&a=mtm.pdf).

Específicamente, es pertinente retomar la famosa idea conocida como la “razón de Estado”, sobre la cual descansan muchos de los argumentos a favor de hacer uso de cualquier medio para garantizar el dominio del Estado. Por ejemplo, nos dice Maquiavelo que:

*[...] Ha de tenerse presente que un príncipe, y sobre todo un príncipe nuevo, no puede observar todas las cosas gracias a las cuales los hombres son considerados buenos, porque, a menudo, para conservarse en el poder, se ve arrastrado a obrar contra la fe, la caridad, la humanidad y la religión (...) Trate, pues, un príncipe de vencer y conservar el Estado, que los medios siempre serán honorables y loados por todos. [...]*<sup>10</sup>

De esta forma, si el soberano ha de recurrir a la mentira, al incumplimiento de compromisos, o por ejemplo, a reservarse el conocimiento y uso de determinada información que permita asegurar su poder, lo deberá hacer en todo momento y sin dudar, pues el objetivo de ello será siempre la conservación de su dominio dentro del Estado.

Podemos afirmar que, desde la época de Maquiavelo, la “razón de Estado” ha sido aplicada por los gobiernos de todo el mundo en distintas circunstancias y momentos políticos y que, por su misma naturaleza, limitaban en gran medida las libertades sociales. Esto llevó al surgimiento de actores políticos y sociales que impulsaron movimientos por la conquista de nuevos derechos, a fin de poner límites al poder.

Nuestro país no fue la excepción en cuanto al uso y abuso del poder político, a través de algunas tácticas que fueron descritas por Maquiavelo hace más de quinientos años, pues hasta hace relativamente poco tiempo, el Estado se encontraba monopolizado por un grupo que se valía incluso de las acciones más cuestionables con la finalidad de seguir conservando su poder.

En años más recientes, se han dado reformas importantes que han modificado la manera en que la sociedad mexicana se vincula con el Estado, lo que ha

---

<sup>10</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Primera edición, México, Ediciones Leyenda, 1999, pp. 76-77.

permitido, por una parte, una cierta apertura del régimen y, por la otra, que los ciudadanos tengan la oportunidad de ejercer derechos que anteriormente estaban ausentes en el marco legal, y por ende, en la práctica.

Una de las manifestaciones del autoritarismo mexicano fue precisamente el control que tenía sobre la información que era generada al interior de las instituciones públicas, lo que impedía conocer la forma en que se utilizaban los recursos públicos así como su destino.

### 1.3 Derecho a la protección de datos personales

En otro orden de ideas, el derecho a la protección de datos personales, de una creación más reciente, constituye una novedad dentro de la construcción democrática del Estado mexicano, pues por primera vez se sientan las bases para garantizar un tratamiento legítimo y autorizado de los datos personales que poseen las empresas, pues se establecen reglas más claras para la utilización de esta información.

Si bien desde el año 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia se establecieron algunos principios que regulan el tratamiento de los datos personales a nivel federal, esto se limitaba únicamente a la esfera de los Poderes Públicos, excluyéndose, por ámbito de aplicación, a los miles de entes privados que poseen información de esa naturaleza.

Posteriormente, en la reforma constitucional de 2007, en la que se sentaron los principios y bases que habrán de regir el derecho de acceso a la información en la República mexicana, se estableció una de sus limitaciones que es precisamente la que se refiere a la protección de la vida privada y de los datos personales.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de otorgar mayor claridad a lo previsto en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, realizó una

interpretación en relación con el derecho a la privacidad o intimidad de los individuos, al emitir un pronunciamiento en la siguiente tesis<sup>11</sup>:

**DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** *Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida.*  
[...]

Posteriormente, tras años de muchos debates sobre la pertinencia de una ley que garantizara la protección de los datos personales, se logra en el año 2009 una reforma a los artículos 16 y 73 constitucionales permitiendo que, por una parte, se agregara a la lista de derechos fundamentales y, por la otra, se dotara al Congreso de la Unión de facultades para legislar en la materia.

Así las cosas, después de haberse discutido en el Congreso varias iniciativas para promulgar una ley de datos personales, el 13 de abril del 2010 es aprobado el dictamen final en la Cámara de Diputados, el cual es turnado al Senado de la República que aprueba el 27 de abril de ese mismo año el *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*<sup>12</sup>, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de julio de 2010.

---

<sup>11</sup> Tesis 2a. LXIII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2008, p. 229.

<sup>12</sup> La Cámara de Diputados aprobó el Dictamen con 335 votos a favor, 3 en contra, del Partido del Trabajo (PT), y 5 abstenciones de las cuales 1 fue del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 4 de Convergencia. En lo que respecta al Senado de la República, el Dictamen fue aprobado por unanimidad.



De esa minuta es importante destacar que, si bien existieron diversas propuestas relacionadas con determinar qué autoridad se encargaría de velar por los derechos previstos en la mencionada ley, en las cuales se incluía la creación de un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Economía, se determinó finalmente que el IFAI cumplía con los requisitos para ser el órgano facultado para tales efectos, lo cual se abordará más adelante.

## CAPÍTULO 2. EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS

### 2.1 Antecedentes

Recientemente, en nuestro país se han creado instituciones políticas que se encargan de vigilar y proteger el ejercicio de nuevos derechos de los ciudadanos. Estos derechos han sido impulsados por factores tanto internos como externos, y han dado cambios importantes en la manera en que se ejerce el poder dentro del Estado mexicano.

Dentro de los nuevos derechos, podemos destacar el derecho a la información y el derecho a la protección de datos personales, los cuales, de acuerdo a los parámetros aceptados a nivel internacional, se enmarcan dentro de la tercera generación de derechos humanos, considerados así por su aparición en el tiempo<sup>13</sup>.

En México, posterior a las elecciones del año 2000 en las que se consiguió por primera vez, después de muchos años, que un candidato perteneciente a un partido político distinto al gobernante ganara la Presidencia de la República, se marcó una nueva etapa en la historia del país, en la que se vislumbraban reformas no sólo deseables, sino necesarias.

---

<sup>13</sup> El jurista francés, Karel Vasak, menciona tres generaciones de derechos humanos: los de primera generación engloban a los derechos civiles y políticos, los de segunda generación a los derechos económicos, sociales y culturales; y los de tercera generación, los que se refieren a los derechos de solidaridad. Vasak, Karel, "La larga lucha por los derechos humanos", en *El Correo de la UNESCO*, noviembre de 1977, p. 29, <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816so.pdf#48063>.

Sobre este tema, cabe hacer mención también de la teoría de los derechos de las minorías de Will Kymlicka quien sostiene que "...a) los derechos de las minorías no deberían permitir que un grupo dominase a otros grupos; y b) tampoco deberían permitir que un grupo oprimiese a sus propios miembros. En otras palabras, los liberales deberían intentar asegurar que existe igualdad entre los grupos, así como libertad e igualdad dentro de los grupos. Dentro de estos límites, los derechos de las minorías pueden jugar un valioso papel dentro de una teoría de la justicia liberal en sentido amplio." Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, España, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1996, p. 266.

Dentro de esas asignaturas pendientes, se encontraba una de las promesas realizadas por el entonces Presidente Vicente Fox, que se plasmó posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo, esto es: el acceso a la información en posesión de los organismos públicos federales. El compromiso se dio en los siguientes términos:

*[...] Las dependencias y entidades de la administración pública federal desplegarán esfuerzos para difundir información de interés público con la que cuenten. En cuanto a solicitudes de información, se garantizará la absoluta transparencia y oportunidad en el manejo y acceso de los ciudadanos a documentos emitidos por fuentes oficiales del Poder Ejecutivo Federal que sean de interés público, sin más restricciones que las que establezca el marco jurídico con el objeto de proteger el interés nacional y la vida privada de las personas. Se promoverá el establecimiento de nuevas normas que regulen esa apertura a los ciudadanos interesados en la gestión pública, de manera que éstos puedan conocer y vigilar las acciones de las autoridades [...]*<sup>14</sup>.

Si bien podemos mencionar como antecedente el conjunto de cambios previstos en la reforma política de 1977, en los cuales se adicionaba al artículo 6° de la CPEUM la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, lo cierto es que la intención del gobierno por permitir una apertura real a la información que generaban las instituciones políticas quedó únicamente plasmada en el texto constitucional.

Respecto de esa modificación que pretendía dar un impulso de cierta democratización por parte del gobierno, Raúl Trejo Delarbre afirma que:

*[...] Cuando en 1977 fue incorporado a la Constitución, el derecho a la información careció de tantas precisiones que cada quien lo entendió como quiso y pudo [...] Más recientemente, los argumentos para justificar la constitucionalización del acceso a la información pública, que es una de las vertientes de ese derecho a la información, vuelven a tener insuficiencias. El problema central no se encuentra en lo que diga o deje de decir el texto del*

---

<sup>14</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, Capítulo 7 Área de orden y respeto, p. 138, [http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_7\\_DesarrolloSocial.pdf](http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_7_DesarrolloSocial.pdf).

*artículo 6o. constitucional, sino en las ausencias y omisiones de las leyes presuntamente reglamentarias de ese derecho.[...]¹⁵*

Dicha modificación constitucional se dio en un contexto político de reformas por medio de las cuales, el gobierno quiso dar muestras de una apertura de derechos y de cierta liberalización del régimen, sin que se pusiera realmente en riesgo su control del mismo. Lo anterior, en virtud de los diversos acontecimientos que habían sucedido pocos años atrás, en los que se había logrado hacer notar su control del Estado.

En cuanto al derecho a la información, podemos afirmar que la ausencia de reglamentaciones secundarias impidió justamente que pudiera hacerse efectivo ya que no existían los mecanismos legales para ello y la interpretación de ese derecho nunca estuvo claramente definida.

## 2.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Casi veinticinco años después, como respuesta a la necesidad de hacer valer esa garantía individual, y en paralelo a los trabajos del gobierno federal, en la sociedad se fue formando un debate más amplio en torno a ciertos temas pendientes dentro de la agenda nacional, sobre todo aquellos relacionados con el ejercicio de algunas libertades, como la de expresión y prensa, y por otra parte, con el derecho de acceso a la información.

Es así como surge el denominado *Grupo Oaxaca* -incipiente movimiento político integrado especialmente por periodistas y académicos- principal impulsor de la Ley Federal de Transparencia, a partir de la realización del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, convocado por diversos

---

¹⁵ Trejo, Raúl, “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial”, en Pedro Salazar, (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFAI-UNAM, 2008, p.114.

diarios nacionales, organizaciones civiles y universidades, llevado a cabo el 23 y 24 de mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca<sup>16</sup>.

De los trabajos realizados en el seminario mencionado, se elaboró un documento llamado *Declaración de Oaxaca* que contenía los acuerdos tomados en el evento. Uno de los principales objetivos era elaborar e impulsar una ley de acceso a la información en la que se contemplaba la creación de un organismo independiente que se encargara de resolver las controversias entre particulares y autoridades.

Gracias al arduo trabajo de ese movimiento ciudadano fortalecido a través de la opinión pública, a la presión de organismos financieros internacionales (principalmente el Banco Mundial), así como al interés que el Ejecutivo Federal tenía sobre el tema, en el año 2002 se logra la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que abrió, por primera vez, la oportunidad real de acceder a los archivos en posesión del gobierno federal.

Esta ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y entró en vigor un día después. No obstante, los particulares que desearan ejercer su derecho de acceso a la información podrían hacerlo a partir del 12 de junio de 2003, pues se estableció un año de *vacatio legis* para que el órgano garante creara las condiciones necesarias para que pudiera hacerse efectivo ese derecho.

A partir de ese momento, cualquier persona interesada en obtener información contenida en documentos generados, administrados o adquiridos por los organismos públicos federales, puede presentar una solicitud de acceso y la institución está obligada a entregar la información en un plazo no mayor a veinte días hábiles.

---

<sup>16</sup> Escobedo, Juan Francisco, "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", en *Derecho Comparado de la Información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2 julio-diciembre de 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>.

De acuerdo con la ley, toda la información que poseen los entes gubernamentales federales es pública, salvo ciertas excepciones previstas que, por su misma naturaleza, la difusión podría ocasionar más un daño que un beneficio común, o bien vulnerar la privacidad o la intimidad de las personas. Bajo el primer supuesto la información se puede clasificar como reservada, y como confidencial bajo el segundo.

Dentro de estas excepciones, podemos mencionar algunos temas que dan una idea más clara de lo que la ley contempla como susceptible de clasificarse, por ejemplo, son reservados los documentos que contienen los planos de un penal federal, ya que al revelarlos, se puede propiciar una situación de fuga de reos que comprometería la seguridad pública y pondría en riesgo la seguridad de las personas.

Por otra parte, las dependencias y entidades están obligadas a clasificar como confidencial aquella información concerniente a los datos personales de los individuos que poseen en sus archivos, pues dentro de los objetivos de la ley está garantizar la protección de los datos personales impidiendo cualquier acceso no autorizado por el titular de ellos.

Lo anterior se sostiene con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Federal de Transparencia en cuanto a que “sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales” y la dependencia o entidad está obligada a entregar la información en un plazo no mayor a diez días hábiles.

Si bien esta ley prevé excepciones en cuanto a la publicidad de la información de los entes públicos, el acto de entregar documentos que han sido solicitados por los particulares, se da en función de la naturaleza de la información, conforme a la ley, y los titulares de las unidades administrativas son los responsables de otorgar o no el acceso.

Sin embargo, y con la finalidad de evitar situaciones en las que se negara información de naturaleza pública, se contempló la creación de un organismo independiente y especializado –el IFAI- que se encargara de vigilar el cumplimiento de la ley, al cual pudieran recurrir los solicitantes que les fuera negada la información<sup>17</sup>.

Tanto los sujetos obligados como el IFAI deben aplicar el llamado *principio de máxima publicidad*, previsto en el artículo 6° constitucional, así como en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia, el cual prevé que toda la información debe ser pública, salvo que existan razones estrictamente justificadas para no difundirla. Bajo este principio, en caso de existir duda sobre la reserva o no de algún documento, debe prevalecer la publicidad del mismo.

### 2.3 El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

La Ley Federal de Transparencia crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ahora denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos) como un “órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Federico Reyes Heróles afirma que es “inevitable reconocer que los países que han logrado una mayor institucionalización son también aquellos en los cuales existe una cultura ciudadana que en la vida de todos los días sostiene, apuntala a las instituciones. Las instituciones son así resultado por un lado, es cierto, de leyes, normas y aparatos burocráticos encargados de su aplicación y seguimiento pero, del otro lado, es inevitable reconocer la importancia de una ciudadanía convencida y combativa en favor de un estado de derecho como el mejor acuerdo que los humanos podemos darnos a nosotros mismos”. Reyes Heróles, Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia, octava reimpresión, México, IFAI, 2010, p. 23.

<sup>18</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, artículo 33, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>.

La autonomía de la que goza el Instituto se da en tres vertientes: en primer lugar, la operativa, entendida como aquélla que le permite determinar su organización interna y diseñar su estructura orgánica, para contar con el personal de apoyo necesario para la realización adecuada de sus funciones, además de tener la libertad de distribuir las facultades, así como las demás competencias necesarias para su organización y funcionamiento.

Por otra parte, para garantizar su autonomía presupuestaria, el artículo 8 del *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, estableció que éste será considerado como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente<sup>19</sup>. Según lo dispuesto por el artículo 37, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia, el Instituto deberá preparar su proyecto de presupuesto anual a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Bajo ese entendido, se deduce que el presupuesto que elabore el Instituto no podría ser objeto de observaciones o modificaciones por parte del Ejecutivo Federal ni por el Congreso de la Unión, por lo que, como menciona la propia Ley, sólo tendría que integrarse en el PEF, tal cual fue presentado.

Finalmente, en cuanto a la autonomía de sus decisiones, el artículo 34 de la Ley dispone que, para efectos de sus resoluciones, el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Es decir, si bien el Instituto no posee una autonomía constitucional y forma parte de la administración pública federal, por su naturaleza jurídica es un organismo único, pues no existe otro órgano público que posea las mismas características

---

<sup>19</sup> *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*. Disponible en [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco\\_normativo/decreto/&a=Decreto\\_Creacion\\_IFAI.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/decreto/&a=Decreto_Creacion_IFAI.pdf). El concepto "entidad no apoyada presupuestariamente", es un término que utiliza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para diferenciar a las entidades gubernamentales que no reciben transferencias ni subsidios con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Ello no quiere decir que la SHCP no otorgue recursos públicos al IFAI, sino que éste tiene la facultad de ejercerlos libremente.



que la Ley otorgó al IFAI en cuanto a autonomía se refiere. Es, además, un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Una de las virtudes que contempla la Ley, es la obligatoriedad que da a las resoluciones que emite el IFAI en contra de las negativas de acceso a la información, ya que el artículo 59 señala que aquéllas serán definitivas para las dependencias y entidades, no obstante que los particulares puedan impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, mediante la promoción de un juicio de amparo.

Sobre estos puntos, podemos retomar algunas consideraciones de Atzimba Baltazar y Juan Pablo Guerrero sobre la autonomía del Instituto, quienes afirman lo siguiente:

*[...] La definición de su autonomía dentro de la administración pública federal fortalece la autoridad del IFAI gracias al carácter obligatorio que para las dependencias y entidades tienen sus resoluciones.*

*[...]*

*Por otra parte, al ser parte de la propia administración pública federal, el hecho que sus resoluciones sean definitivas para dependencias y entidades es una garantía de velocidad y bajo costo al acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales. [...]*<sup>20</sup>

La importancia de la autonomía que posee el IFAI, radica en su plena independencia de las distintas dependencias y entidades federales frente a las que se impone como autoridad en la materia, en tanto que ejerce funciones “cuasijurisdiccionales” al emitir resoluciones sobre las negativas de acceso a la información y de datos personales.

Por otra parte, en cuanto a su integración, la Ley estableció que el órgano máximo de dirección -el Pleno- esté conformado por cinco comisionados quienes serían

---

<sup>20</sup> Baltazar, Atzimba y Juan Pablo Guerrero, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Concha, Hugo A., López-Ayllón, Sergio y Tacher, Lucy (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 193, p. 42, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1407>, ISBN 970-32-1836-9.

nombrados por el Presidente de la República.<sup>21</sup> No obstante, se prevé la posibilidad de que el Senado pueda objetar por mayoría de votos dichos nombramientos en un plazo no mayor a treinta días.

La Ley Federal de Transparencia, en su artículo 37, establece un listado de las dieciocho atribuciones que tiene el Instituto, dentro de las cuales podemos destacar la de conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes. Esta obligación quizás sea la más importante dentro de las acciones que lleva a cabo el IFAI, en cuanto a que actúa como un órgano jurisdiccional para resolver diferencias entre particulares y autoridades, en materia de acceso a la información.

A grandes rasgos, podemos mencionar que el IFAI se encarga de recibir la queja del solicitante, cuando le es negado el acceso a determinada información pública o personal, y después de un proceso de investigación, análisis e interpretación de la Ley Federal de Transparencia, así como de la revisión de otras normas aplicables al caso específico, emite una resolución en la que se determina la obligatoriedad o no de que el organismo que emitió el acto reclamado, entregue la información solicitada.

Como ya hemos mencionado, las resoluciones del IFAI son definitivas para las dependencias y entidades, es decir, para ellas no existe un recurso posterior al que puedan acudir si es que no están conformes con la resolución, o bien ésta no les es favorable.

Esto tiene notoria relevancia pues se garantiza que el Instituto sea la última instancia administrativa que pueda obligar a las dependencias y entidades de la administración pública federal a cumplir con los mandatos de la Ley Federal de

---

<sup>21</sup> Al mes de mayo de 2012, los comisionados que integran el Pleno del IFAI son: Jacqueline Peschard Mariscal, Comisionada Presidenta, cuya titularidad concluye en abril del 2013 y su nombramiento como funcionaria del Instituto en enero del 2014; Wanda Sigríd Arzú Colunga, quien permanece en el cargo hasta septiembre de 2016; María Elena Pérez-Jaén Zermeño, quien lo hará hasta septiembre de 2016; Ángel José Trinidad Zaldívar, que concluirá en junio de ese mismo año y, Gerardo Felipe Laveaga Rendón, quien inició funciones en abril y concluye su periodo en el 2019.

Transparencia, ya que de otro modo, el acceso a la información implicaría procedimientos complicados y temporalmente extensos.

En otras palabras, el IFAI es la autoridad que determina en última instancia, en el ámbito administrativo, la naturaleza de la información que poseen las dependencias y entidades de la administración pública federal, en términos de la Ley Federal de Transparencia, pues es el organismo especializado en la materia y que fue creado para tal fin.

De otra manera, todas las inconformidades por hacer nugatorio el acceso a la información terminarían siendo resueltas por el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios de control constitucionales, lo cual implicaría procedimientos temporalmente extensos y poco accesibles para los solicitantes.

No obstante, del 2003 al 2010, se tiene conocimiento de un total de 370 amparos interpuestos por dependencias y entidades de la administración pública federal, lo que significa que el 1.1 por ciento de las resoluciones que el Instituto emitió durante ese periodo fueron impugnadas, ya que se recibieron 33,353 recursos de revisión.

Es importante destacar que, recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció respecto del carácter definitivo de las resoluciones del Instituto, al dejar claro que éstas son definitivas para las dependencias y entidades, quienes se encuentran impedidas de promover cualquier juicio o recurso posterior a lo que el IFAI decidió. Esta postura fue recogida en la tesis aislada<sup>22</sup> que a continuación se transcribe:

**INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EFECTOS DE SUS RESOLUCIONES.** Los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Asimismo, el artículo 59 de la ley dispone

---

<sup>22</sup> Tesis aislada XIV/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, febrero de 2012.

*categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o de facto, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento. [...]*

Este pronunciamiento fortaleció el carácter definitivo que el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia otorga a las resoluciones del Instituto y, sin duda, crea una barrera más frente a las intenciones de algunas dependencias y entidades del gobierno federal que han buscado, por distintos medios, evadir las determinaciones que el Pleno del IFAI emite para abrir la información.

El IFAI actualmente es la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia frente a 246 sujetos obligados<sup>23</sup> de la administración pública federal, entre los que se encuentran todas las secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, órganos desconcentrados, entidades paraestatales, empresas gubernamentales, instituciones de educación superior, fideicomisos, hospitales, entre otros.

Para cumplir con sus funciones en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos en la administración pública federal, el Instituto poseía, hasta hace relativamente poco tiempo, una estructura orgánica muy similar a la que tuvo en sus inicios, lo que significa que el crecimiento en cuanto a personal se refiere fue mínimo.

No obstante, en lo que se refiere a las actividades sustantivas que lleva a cabo el IFAI, por ejemplo, la resolución a los recursos de revisión interpuestos por los

---

<sup>23</sup> Cifra al mes de mayo de 2012, obtenida del *Directorio de unidades de enlace*, publicado por el IFAI en <http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/gobierno/&a=unidades.pdf>.

particulares, podemos mencionar que el crecimiento si ha sido importante con una tendencia constante a la alza.

A fin de sustentar lo anterior, resulta relevante proporcionar cifras que den una idea más clara de ello. En el 2003, año en que inició labores formalmente el Instituto, existían 197 plazas presupuestales autorizadas<sup>24</sup> y se recibieron 635 recursos de revisión (de junio a diciembre de 2003)<sup>25</sup>; siete años después, en el 2010, con 263 plazas<sup>26</sup>, se tramitaron 8160 recursos<sup>27</sup>.

En ese mismo sentido, podemos hablar en cuanto al tema del presupuesto se refiere, puesto que desde el año 2003 hasta el 2010, los recursos asignados anualmente al Instituto han sido prácticamente los mismos. Por ejemplo, para el ejercicio fiscal 2003, se le asignaron alrededor de 216 millones de pesos<sup>28</sup> y para 2010 se otorgaron 260 millones de pesos, aproximadamente.<sup>29</sup>

Rubro	2003	2010	Incremento
Presupuesto (mdp)	216	260	20%
Plazas	197	263	33%
Recursos de revisión	635	8160	543%*

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el IFAI.

\*Este porcentaje se calculó considerando que los 635 recursos de revisión, ingresados de julio a diciembre, potencialmente pudieron ser equivalentes al 50% de los recibidos en ese año. Lo anterior, en virtud de que las labores del IFAI comenzaron en junio de 2003.

<sup>24</sup> *Marco teórico metodológico, op. cit.*, nota 9.

<sup>25</sup> 8° *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2010*, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, disponible en [http://www.ifai.org.mx/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes\\_HCU2010/8o\\_informe.pdf](http://www.ifai.org.mx/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes_HCU2010/8o_informe.pdf). p. 50.

<sup>26</sup> *Ibidem* p. 103.

<sup>27</sup> *Ibidem* p. 49.

<sup>28</sup> *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, p. 14, [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes\\_HCU2003/&a=informe.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes_HCU2003/&a=informe.pdf).

<sup>29</sup> *Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_2010/temas/tomos/06/r06\\_hhe\\_afpefe.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2010/temas/tomos/06/r06_hhe_afpefe.pdf).

## 2.4 La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares

El 2010 fue un año de suma importancia para el IFAI pero sobre todo para la sociedad mexicana. El 5 de julio fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares* que establece, por primera vez, los mecanismos legales para hacer efectivo el derecho que todo individuo tiene dentro del territorio nacional de decidir sobre el tratamiento de sus datos personales.<sup>30</sup>

Previo a ello, y gracias a las reformas a los artículos 6º, fracciones II y III y 16, segundo párrafo de la CPEUM, en nuestro país se sentaron nuevas bases para garantizar la protección de los datos personales de los individuos, ya sea que estos se encuentren en posesión de entes públicos o privados. No obstante, aún quedaba pendiente la aprobación de una norma secundaria que le diera fortaleza.

La aprobación de la Ley de Datos Personales, fue producto de varios años de debates sobre la pertinencia de contar con una norma que regulara el uso y manejo de los datos personales que obran tanto en manos de organismos públicos como privados. Sin embargo, y a pesar de que en el Congreso de la Unión se presentaron diversas iniciativas, ninguna había logrado tener éxito.

No fue hasta el 2003, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia, que el derecho a la protección de datos personales fue reconocido como tal, al contemplarse en ella un capítulo dedicado a este tema en el que se establecieron criterios y obligaciones relacionadas con el manejo de los datos personales aunque únicamente para los organismos públicos federales.

---

<sup>30</sup> La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, entró en vigor el 6 de julio del 2010. No obstante, el legislador otorgó lo que se denomina *vacatio legis* por un periodo de dieciocho meses, es decir, hasta enero de 2012, para que los particulares pudieran ejercer los derechos previstos en la ley. Lo anterior, con la finalidad de que el Instituto pudiera prepararse para enfrentar las nuevas atribuciones.

Ahora bien, a partir del momento de su entrada en vigor, la Ley de Datos Personales tuvo un impacto en las labores que venía desarrollando el IFAI, pues dentro del contenido y alcances de dicho ordenamiento, se contemplaba que dicho organismo fuera el encargado de tutelar los derechos previstos en la ley, así como de asegurar el cabal cumplimiento de la misma a través de diversas atribuciones que le fueron conferidas.

Existen dos razones principales por las que el legislador consideró que el IFAI cumplía con las características que debía tener el organismo que vigilara la observancia de dicha ley por parte de los sujetos obligados, además del ahorro presupuestario que implicaba ello para la nación, ya que anteriormente existían propuestas que contemplaban la creación de un nuevo organismo regulador.

La primera de las razones es la experiencia en el tema y su capacidad institucional, pues el IFAI ha resuelto cientos de quejas presentadas por ciudadanos que han visto vulnerado su derecho de acceder y/o realizar modificaciones a sus datos personales que obran en los archivos del gobierno federal, además de que ha llevado a cabo verificaciones a las dependencias y entidades en cuanto al cumplimiento de obligaciones en materia de protección de datos.

Aunado a ello, en cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia, el IFAI ha venido desarrollando, por más de 8 años, actividades de capacitación, supervisión y coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de protección de datos personales.

La segunda razón es que, al contar con una sola autoridad en el país que vigile la protección de los datos personales tanto en el sector público como en el privado, se garantiza una correcta aplicación y observancia del derecho, ya que se asegura que en los dos ámbitos se empleen criterios similares, en apego a la legislación correspondiente, por supuesto.

Por otra parte, en los casos de duda o tensión de derechos entre el acceso a la información pública y la protección de datos personales, sea el IFAI la autoridad

que pondere el interés público preponderante impidiendo dar marcha atrás en los avances ya existentes en materia de transparencia y acceso a la información.

Lo anterior, evita enfrentarse a casos de otros países en donde la autoridad garante de ambos derechos es distinta y se ha negado el derecho a conocer cierta información personal, vinculada con la rendición de cuentas y el uso de recursos públicos. México se suma a la tendencia reciente en Europa de incluir en una misma autoridad ambas materias como el caso del Reino Unido, Suiza, Hungría y Eslovenia.<sup>31</sup>

En ese sentido, las dos tareas principales que el Instituto tiene ahora son, por una parte, continuar la labor de asegurar el derecho a toda persona para acceder a los documentos que obran en poder de las entidades públicas federales, y por la otra, vigilar que los organismos privados cumplan con las disposiciones en materia de protección de datos personales.

Fernando Escalante Gonzalbo señala que “la protección de lo privado es una de las condiciones básicas de la estructura social moderna y uno de los rasgos indispensables de un orden jurídico legítimo. Proteger la autonomía personal en el espacio privado significa conservar la autoridad de un Estado secular y soberano, basado en el vínculo formal del derecho, que reconoce un ámbito más o menos extenso de libertad individual.”<sup>32</sup>

Bajo estos argumentos, para que exista un Estado democrático moderno, en donde las libertades individuales estén garantizadas y el Estado de derecho impere, deben existir dentro de su orden jurídico, normas que garanticen el respeto a la vida privada de los individuos frente a las instituciones públicas y privadas.

---

<sup>31</sup> *Dictamen del Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*. Senado de la República, Gaceta Parlamentaria, martes 27 de abril de 2010, número de Gaceta 127, disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=3163&lg=61>.

<sup>32</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia, octava reimpresión, México, IFAI, 2010, p. 21.



Esto fortalece la idea de la importancia que tiene dentro del Estado mexicano el contar con una legislación que otorgue derechos para que los individuos tengan la libertad de decidir sobre el uso que se les da a sus datos personales por parte de los entes privados, así como la existencia de reglas claras y obligaciones en la materia.

La Ley de Datos Personales, según lo dispone su artículo 1, es de observancia general en toda la República y tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.<sup>33</sup>

Esto quiere decir que, el uso que le den las empresas privadas a los datos personales que recaben o que posean actualmente, dejará de estar libre de restricciones, como en la práctica sucede actualmente, y se limitará única y exclusivamente a las condiciones que el titular de los datos autorice, y en apego estricto a la nueva legislación.

Los sujetos obligados de la mencionada ley son todos los entes privados que, por distintas causas, poseen y utilizan datos personales para fines diversos. Sólo se encuentran excluidos de su observancia las sociedades de información crediticia - pues se encuentran sujetas a una ley específica- y aquellos que posean datos para uso exclusivamente doméstico o personal, por ejemplo, las personas que realizan una agenda telefónica familiar.

Un dato personal es cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable, es decir, aquél dato o conjunto de datos que permiten la identificación de una persona ya sea que estén referidos a características físicas, morales, emocionales, creencias, patrimonio, estados de salud, o cualquier otro que afecte la intimidad de los individuos.

---

<sup>33</sup> *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>.

Según lo establece el artículo 22, “cualquier titular, o en su caso su representante legal, podrá ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición previstos en la presente Ley. El ejercicio de cualquiera de ellos no es requisito previo ni impide el ejercicio de otro.”

Bajo el ejercicio del primer supuesto, es posible afirmar que cualquier individuo que presume que algún ente privado posee datos personales suyos, puede solicitar el acceso a ellos para conocer cuáles son, así como la información relativa a las condiciones bajo las cuales se les ha dado uso.

El derecho de rectificación de datos contempla un procedimiento a través del cual, aquella persona que supone existe un error en sus datos que posee un ente privado, o estos resultaran estar incompletos, pueda presentar una solicitud para que aquéllos sean corregidos o completados con la información correcta.

Cuando el titular decida que no desea más que sus datos sean utilizados por algún poseedor de ellos, puede realizar la solicitud de cancelación ante el responsable, a fin de que cese el tratamiento de los mismos a partir de un bloqueo temporal y su posterior eliminación del sistema en donde se encuentren.

Finalmente, el otro derecho que asiste a cualquier individuo es el de manifestar su oposición a que sus datos personales sean utilizados, previo al inicio de cualquier tratamiento, o bien, dejen de ser usados debido a que la continuidad de ello, puede llegar a ocasionar un daño o perjuicio al titular.

Todo esto que acabamos de abordar brevemente, constituye la manera en que los individuos pueden ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, conocidos por sus iniciales como derechos *ARCO*, frente a los entes privados que utilizan cotidianamente datos personales y que, en la mayoría de los casos, hacen uso indiscriminado de dicha información.

## 2.5 Las nuevas funciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Como lo mencionamos anteriormente, el IFAI es el organismo público al cual le fue asignada la tarea de hacer cumplir la Ley de Datos personales a través de distintas atribuciones y facultades que le fueron otorgadas, lo que incrementa notoriamente su ámbito de acción, al pasar de los 246 sujetos obligados a los más de 3 millones<sup>34</sup> de nuevos entes regulados.

Las nuevas atribuciones del IFAI las podemos encuadrar en 5 grandes rubros y comprenden las informativas, normativas, de verificación, resolutorias y sancionadoras.

Dentro de las funciones informativas, se encuentran aquellas vinculadas con la capacitación que debe dar a los sujetos obligados, la preparación de estudios e investigaciones en materia de protección de datos personales, así como la elaboración y presentación de un informe anual al H. Congreso de la Unión que dé cuenta de las actividades realizadas.

El IFAI cuenta con atribuciones normativas en cuanto a que debe interpretar en el orden administrativo la Ley de Datos Personales, aunado a que deberá emitir criterios y recomendaciones, de conformidad con las disposiciones aplicables en la ley, para efectos de su funcionamiento y operación, así como divulgar estándares y mejores prácticas internacionales en materia de seguridad de la información.

Sobre las atribuciones de verificación, podemos mencionar las que tienen que ver con la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y elaborar estudios de impacto sobre la privacidad previos a la puesta en práctica de

---

<sup>34</sup> 8° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2010, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, p. 80, [http://www.ifai.org.mx/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes\\_HCU2010/8o\\_informe.pdf](http://www.ifai.org.mx/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes_HCU2010/8o_informe.pdf).

una nueva modalidad de tratamiento de datos personales o a la realización de modificaciones sustanciales en tratamientos ya existentes.

El Instituto deberá conocer y resolver los procedimientos de protección de derechos y de verificación señalados en la ley e imponer las sanciones según corresponda. Además, deberá acudir a foros internacionales y cooperar con otras autoridades de supervisión y organismos nacionales e internacionales, a efecto de coadyuvar en materia de protección de datos. Estas funciones corresponden a las resolutorias.

Finalmente, hay que señalar que la Ley de Datos Personales prevé una serie de conductas que pueden derivar en una infracción a la misma y, por lo tanto, ser sujetas a una sanción por parte del Instituto, una vez que éste haya concluido una investigación en la que pueda constatarse que, efectivamente, hubo una irregularidad en algún procedimiento o se violó alguna disposición legal. Las sanciones van desde el apercibimiento hasta la imposición de multas.

Todo lo anterior, permite identificar un aumento considerable en las actividades que deberá llevar a cabo el IFAI no sólo por las nuevas atribuciones conferidas, sino por el incremento exponencial de los entes frente a los que se erigirá como autoridad los cuales, dicho en términos numéricos, se acrecentaron en unas 14 mil veces.

Frente a ello, el Instituto se vio obligado a partir de la entrada en vigor de la ley, a emprender una serie de acciones que le permitan enfrentar adecuadamente los nuevos retos que tenía por delante, pues la capacidad institucional en ese momento se encontraba de cierta forma limitada a velar únicamente por el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia.

Una de las acciones principales que inició el IFAI, fue solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un aumento importante en el presupuesto para el año 2011, que le permitiera iniciar el proceso de reestructuración interna, a fin de contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones.

No obstante, en septiembre del 2010, mes en el que cada año el Ejecutivo Federal presenta al Congreso de la Unión el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal siguiente, se contempló un presupuesto para el IFAI para 2011 de sólo 277 millones de pesos<sup>35</sup>, aproximadamente, es decir, sólo un 6.6% más que el año anterior, en términos reales.

Es importante mencionar que el octavo transitorio de la Ley de Datos Personales, estableció claramente lo siguiente: “El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011 considerará partidas suficientes para el adecuado funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en las materias de esta Ley”.

Esa situación inesperada originó que el Instituto iniciara un arduo trabajo de cabildeo en la Cámara de Diputados, con la finalidad de sensibilizar a los integrantes de dicho órgano legislativo sobre la necesidad de otorgar mayores recursos a los propuestos por el Ejecutivo, que permitieran atender las nuevas atribuciones en materia de protección de datos personales.

Después de varias semanas de trabajo y discusiones con los diputados pertenecientes a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, se logró que ésta realizara modificaciones importantes al proyecto de presupuesto enviado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para otorgar al IFAI los recursos mínimos necesarios para hacer frente a las nuevas responsabilidades que le fueron encomendadas.

Finalmente, el 7 de diciembre del 2010, es publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, en el cual se asignaron recursos adicionales al Instituto por 180 millones de pesos, para quedar en los 457 millones de pesos, aproximadamente.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef\\_2011/temas/tomos/06/r06\\_hhe\\_feie.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef_2011/temas/tomos/06/r06_hhe_feie.pdf).

<sup>36</sup> *Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_2011/temas/tomos/06/r06\\_hhe\\_afpefe.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2011/temas/tomos/06/r06_hhe_afpefe.pdf).

Es pertinente mencionar que dicho presupuesto contempló, además, la autorización al IFAI para la creación de las plazas necesarias para dar cumplimiento a las nuevas atribuciones que le fueron conferidas por la Ley de Datos Personales.<sup>37</sup>

En ese sentido, el IFAI se dio a la tarea de identificar las necesidades primordiales para iniciar el proceso de reestructuración. Para ello, se realizó un convenio de colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con el objeto de llevar a cabo un análisis y diseño de un proyecto de reorganización teniendo como referencia principal la aprobación de la Ley de Datos Personales.

Una vez iniciado ese proceso, se dieron los primeros pasos para la integración de la nueva institución y la consecución de los objetivos previstos. Uno de ellos, fueron las modificaciones al Reglamento Interior del IFAI, en las que ya se contemplan las nuevas áreas que atenderían los asuntos relativos a la protección de datos personales.

Se crearon las direcciones generales de autorregulación, normatividad y estudios, sustanciación y sanción, protección de derechos, y verificación, todas ellas adscritas a la recién creada Secretaría de Protección de Datos Personales.<sup>38</sup>

A fin de concluir el presente capítulo, podemos comentar que actualmente el Instituto se encuentra cumpliendo normalmente sus funciones relacionadas con el derecho de acceso a la información, pues la aprobación de la nueva ley no implicó reducción de actividades en la materia. Tampoco ha sido necesario reducir el presupuesto destinado a ese rubro, pues como se mencionó, en el ejercicio fiscal de 2011, así como en el de 2012, se otorgaron recursos adicionales a los de años anteriores.

---

<sup>37</sup> *Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, Artículo transitorio Decimoprimer. *op.cit.*

<sup>38</sup> *Modificación al Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2011, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5187585&fecha=28/04/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5187585&fecha=28/04/2011) y *Modificación al Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 2011, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226123&fecha=22/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226123&fecha=22/12/2011).

El Instituto se reestructuró a fin de estar preparado para enfrentar las nuevas actividades que se avecinan a partir de este 2012, a saber: una posible demanda excesiva de solicitudes de protección de los nuevos derechos, la dificultad que implica emitir criterios en dos vertientes: el acceso a la información y la protección de datos personales; los conflictos que lleguen a suscitarse con los sujetos obligados que deberán dar observancia a la nueva ley; y finalmente, las reformas que están pendientes de realizar a la Ley Federal de Transparencia.

## **CAPÍTULO 3. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS**

### 3.1 Demanda excesiva de solicitudes

Uno de los principales retos que se deberán enfrentar el año 2012, cuando inicie formalmente el proceso de aplicación de la Ley de Datos Personales y los particulares comiencen a ejercer los derechos que ella otorga, es una demanda excesiva de solicitudes para que el IFAI intervenga en los casos en que las empresas no den cumplimiento a las disposiciones previstas en materia de protección de datos personales.

En cuanto al acceso a la información en el gobierno federal, se ha observado de un crecimiento constante de solicitudes de acceso a información pública, así como a los datos personales que poseen las dependencias, cuya explicación puede tener su origen en el interés que despertó en las personas el conocer la información relacionada con el quehacer de las dependencias, el uso que se da a los recursos públicos y los datos que poseen acerca de ellas.

Las cifras nos muestran los siguientes datos: durante el año 2004 se presentaron 37 mil 732 solicitudes (incluidas aquéllas de información pública, de datos personales y corrección de éstos) a las dependencias y entidades de la administración pública federal, en el 2010 esta cifra aumentó a 122 mil 138, por lo que podemos advertir que se trata de un incremento significativo del ejercicio del derecho de acceso a la información que, en términos numéricos, equivale a un aumento del 224%.

Los mecanismos para acceder a documentos del gobierno resultan ser relativamente novedosos para la mayoría de los habitantes de este país, pues anteriormente la posibilidad de obtener información estaba fuera del alcance de cualquiera, situación que favorecía en gran medida los actos de corrupción y el



manejo discrecional de los recursos por parte de los servidores públicos que los tenían a su cargo.

En ese sentido, conviene destacar que si bien ha crecido el interés de los ciudadanos por conocer los documentos que obran en los archivos del gobierno, tanto públicos como de carácter personal, también resulta probable el hecho de que los ciudadanos requieran saber cuáles de sus datos personales obran en posesión del sector privado y que uso se está dando a ellos.

No resulta ninguna novedad, y en ocasiones era más que una actividad cotidiana, el hecho de que las entidades particulares -llámense bancos, agencias de viajes, compañías de seguros- realizaran llamadas telefónicas, o bien, enviaran correspondencia a nuestros domicilios para ofrecer sus diversos servicios, sin que tuviéramos el conocimiento de la forma en que obtuvieron nuestros datos, ni si éstos podrían estar siendo transmitidos a otras empresas.

La realización constante de este tipo de prácticas, así como la facilidad que otorgan los adelantos científicos y tecnológicos para que gran cantidad de información pueda ser transmitida de un lugar a otro, de país a país, en cuestión de segundos, puso en el debate público la necesidad de contar con reglas claras que limitaran el uso indiscriminado de los datos personales en nuestro país.

Los primeros avances en la materia se dieron con las reformas a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros<sup>39</sup>, que establece en su artículo 8 que la Comisión Nacional para la Protección de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), establecería y mantendría actualizado el Registro Público de Usuarios (REUS) que no desearan que su información personal fuera utilizada para fines mercadotécnicos o publicitarios.

Además, se estableció la prohibición a las instituciones financieras el utilizar información relativa a la base de datos de sus clientes con fines mercadotécnicos o publicitarios, así como enviar publicidad a los clientes que expresamente les

---

<sup>39</sup> Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/64.pdf>.

hubieren manifestado su voluntad de no recibirla o que estén inscritos en el registro mencionado.

Por otra parte, la Procuraduría Federal del Consumidor puso a disposición el Registro Público de Consumidores, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 18 y 18 bis de la Ley de Protección al Consumidor<sup>40</sup>. Mediante ese registro, cualquier individuo pueden manifestar su deseo de que su información personal no sea utilizada para fines publicitarios por parte de las empresas que abarcan los sectores turístico, de telecomunicaciones y comercio, realizando llamadas a sus números telefónicos.

Bajo este esquema, es posible advertir que actualmente existen mecanismos que regulan uno de los derechos fundamentales en materia de datos personales, el de oposición, previsto en la Ley de Datos Personales, para evitar que la información de los individuos en el territorio nacional sea utilizada por empresas privadas de diversos sectores con fines publicitarios de servicios financieros y comerciales.

Es importante señalar que, desde hace algunos años, se han desarrollado esfuerzos internacionales con la finalidad de contar con normas y mecanismos que operen bajo criterios similares en todo el mundo, que permitan que los datos personales se encuentren protegidos y de esta manera se garantice que el flujo de información a través de las fronteras esté debidamente regulado.

En este contexto, se dan las reformas constitucionales a los artículos 16 y 73 constitucionales y se expide la Ley de Datos Personales, la cual establece claramente como uno de los principios básicos que las empresas deben observar, que la utilización de los datos personales sea únicamente para los fines que el titular haya otorgado el consentimiento y no para otros diversos como en la actualidad se acostumbra.

Ahora contamos con una Constitución que reconoce el derecho a la protección de los datos personales, una ley que establece los principios que lo rigen y un

---

<sup>40</sup> Disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/113.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/113.doc).

Instituto que se encuentra en condiciones de recibir las primeras solicitudes de intervención por incumplimientos a la ley.

Sin embargo, siempre existe la posibilidad de que las demandas ciudadanas sobrepasen la capacidad institucional y se genere una situación de riesgo probable que conlleve a reducir esfuerzos en proyectos o programas ya previstos, o bien, simplemente se dejen de realizar acciones o actividades igualmente prioritarias para el organismo.

En otras palabras, si se presentara una situación extraordinaria en la que el Instituto tuviera que atender un número excesivo de solicitudes de particulares que pidieran su intervención porque alguna empresa infringió alguno de los derechos previstos en la Ley de Datos Personales, probablemente se tendrían que tomar medidas que impactarían las funciones que en materia de acceso a la información realiza actualmente.

### 3.2. Ponderación de derechos

Recordemos que el IFAI ahora tiene dos compromisos importantes en el Estado mexicano, uno tiene que ver con garantizar el acceso de toda persona a los archivos que obran en la administración pública federal y el otro, en una vertiente distinta, que es la protección de la información personal que se encuentra en poder de miles de empresas privadas que operan a lo largo del país.

Por un lado, existen normas que buscan privilegiar el acceso a la información y aplicar el ya mencionado *principio de máxima publicidad* para que la información que generan o adquieren los Poderes Públicos se encuentre disponible para cualquiera interesado en conocerla, y por el otro lado, se debe tener presente que los datos personales tanto en el ámbito público como privado, no pueden ser divulgados sin que medie el consentimiento expreso del titular.

Ante ello, el IFAI adquiere el reto de emitir criterios que armonicen con los dos derechos humanos de los que hemos hablado, a fin de evitar contradicciones entre esos temas ya que, dentro del ámbito político, la línea de separación entre lo público y lo privado tiende a ser tan delgada que resulta difícil determinar hasta qué punto cierta información debe o no revelarse.

Por ejemplo, el patrimonio de un individuo es un dato personal y por ende, es considerado información confidencial a la que sólo puede tener acceso el titular. No obstante, el sueldo de un funcionario del gobierno, que en términos generales constituye una de las fuentes de su patrimonio, por ley es información pública a la que cualquiera puede acceder, toda vez que proviene de recursos públicos.

Desde el año 2009, el IFAI ha emitido diversos criterios<sup>41</sup> que recogen las tendencias interpretativas que el Pleno ha realizado de la Ley Federal de Transparencia, con base en la experiencia adquirida y que pretenden ser un modelo para favorecer la transparencia en el ámbito federal.

Un asunto que logró generar un amplio debate, fue el tema de las fotografías de los servidores públicos en la que, hasta hace poco más de dos años, el Pleno había determinado que la naturaleza de ese dato personal debía ser clasificada como confidencial, pues su difusión, asociada al nombre de las personas, podía revelar datos referentes a las características físicas de aquéllas.

Más tarde, y después de amplias discusiones sobre ese tema en el seno del Pleno del IFAI, se emitieron diversas resoluciones en las que el voto de los comisionados se dio en el sentido de hacer pública la fotografía de los servidores públicos, únicamente en aquellos casos en que ésta se encontrara en títulos y cédulas profesionales.

Lo anterior, debido a que este hecho favorece la rendición de cuentas al permitir a cualquiera interesado en ello, pueda realizar comparaciones entre la persona que ocupa un cargo público, para el cual debió haber cubierto ciertos requisitos de

---

<sup>41</sup> *Criterios del Pleno del IFAI*, <http://www.ifai.org.mx/Criterios>.

ingreso, incluido cierto nivel de estudios, y aquella que ostenta determinado grado académico.

En adición a esto, cabe mencionar que la Secretaría de Educación Pública cuenta con un registro público en internet<sup>42</sup>, por medio del cual cualquier persona interesada puede conocer el nombre del profesionista al que pertenece determinado número de cédula profesional, o viceversa, y acceder a la información relativa a la profesión sobre la que obtuvo un grado académico, así como la institución que lo acreditó.

Con base en lo anterior, podemos observar que si bien la mayoría de los datos personales concernientes a los servidores públicos conservan el carácter de confidenciales, no todos tienen esa característica, pues existen ciertos datos personales sobre los cuales existe un interés público mayor que obliga a revelarlos, aún y cuando no exista el consentimiento del titular para ello.

Justamente, esos son los temas sobre los cuales el Instituto deberá ponderar los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, a fin de cumplir eficazmente con las dos obligaciones legales sobre las cuales le han sido conferidas atribuciones para garantizar, por un lado, el derecho humano de acceder a los archivos públicos, y por otro, proteger los datos personales.

### 3.3. Cumplimiento de sus resoluciones

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, cuando alguna empresa privada llegue a infringir algún precepto de la ley, el particular que se vea afectado podrá solicitar al IFAI que inicie el procedimiento para verificar si existió alguna violación a la ley por parte del responsable y si amerita alguna sanción.

---

<sup>42</sup> *Registro Público de Profesionistas*, disponible en <http://www.cedulaprofesional.sep.gob.mx/cedula/>.

Es aquí cuando iniciará otro de los desafíos del Instituto, el emitir resoluciones que no resulten favorables para las empresas, por ejemplo para aquéllas que poseen un gran poder y capacidad económica, que busquen a través del juicio de nulidad previsto en el artículo 56 de la Ley de Datos Personales, combatir las resoluciones que puedan impactar en su imagen, o bien, en su patrimonio, si es que se determinara la imposición de una multa.

Este es un tema delicado, pues el hecho de que el Instituto tenga atribuciones para sancionar imponiendo multas económicas a las empresas, trae consigo situaciones adyacentes que llegan a poner en riesgo la credibilidad del trabajo que la institución ha logrado.

Por ejemplo, ¿qué pasaría si una cadena de tiendas departamentales infringiera algún precepto de la Ley de Datos Personales, y transmitiera de manera ilícita alguna de las bases de datos que posee? De conformidad con la legislación, en cuanto el Instituto tenga conocimiento de dichos actos, deberá iniciar un procedimiento de verificación que, en caso de comprobarse la irregularidad, procedería la imposición de una multa.

Para este caso hipotético, y por la característica de la supuesta violación a la Ley, el Instituto podría determinar que se configuró una infracción a la que se podría aplicar la fracción II del artículo 64, el cual contempla una multa que va de los seis mil a los veinte millones de pesos<sup>43</sup>, aproximadamente, que podrían incrementarse hasta por dos veces, en caso de que se tratara de datos personales sensibles.<sup>44</sup>

Si fuera el caso, resultaría interesante conocer la forma en que se daría cumplimiento a la resolución que emitiera el IFAI, pues sin duda, existiría una afectación a la imagen pública de dicha empresa, que podría llevarla a buscar una

---

<sup>43</sup> Equivalentes a 100 y 320 mil salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal durante 2011, respectivamente, calculado en \$62.33.

<sup>44</sup> Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual. Artículo 3, fracción VI de la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*.

defensa y combatir la resolución dictada, tanto por la vía legal, como por actividades irregulares o fuera del marco de la ley.

Sin duda, no es imposible que esto ocurra, pues durante los más de 8 años en que el Instituto ha emitido miles de resoluciones en contra de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se han suscitado varios casos relevantes que han merecido incluso ser comentados en los medios públicos, en los que los sujetos obligados han intentado evadir el cumplimiento a las instrucciones que el Pleno ha dictado.

Tal es el caso del incumplimiento que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) hiciera a la resolución del IFAI, en la que éste último le instruía a hacer pública la lista de las personas físicas y morales que se vieron beneficiadas por la cancelación de créditos fiscales durante el 2007, cuyo monto asciende a más de 70 mil millones de pesos.<sup>45</sup>

El argumento principal del SAT para mantener reservada esa información consistió en que, de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, los servidores públicos de dicho organismo están obligados a guardar absoluta reserva de la información que los contribuyentes le otorgan en cumplimiento a sus obligaciones fiscales.

Por su parte, durante la sustanciación del recurso de revisión, y después del análisis correspondiente, el IFAI emitió una serie de argumentos en favor de hacer públicos los nombres de las personas que obtuvieron la cancelación de su crédito, que permiten observar que, en este caso, efectivamente existe un interés público mayor por conocer la información solicitada.

Las explicaciones que el Instituto otorgó fueron en razón de que la autoridad fiscal, al cancelar los créditos otorgados a un número determinado de personas, dejó de captar recursos públicos que fueron utilizados inicialmente para otorgar el

---

<sup>45</sup> Resolución al Recurso de Revisión 6030/09, disponible en <http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2009/&a=6030.pdf>. Véase también la resolución al Recurso de Revisión 3880/10, disponible en [http://www.ifai.org.mx/pdf/resoluciones/2010/votos/3880\\_1.pdf](http://www.ifai.org.mx/pdf/resoluciones/2010/votos/3880_1.pdf).

préstamo. Al dejarlos de cobrar, se benefició al titular del crédito en perjuicio de los recursos de la Federación, por lo que se puede hablar de una entrega de recursos públicos en sentido inverso.

Por tal motivo se consideró que, en materia de transparencia, existía un interés público de mayor jerarquía en conocer los nombres de los beneficiarios que dejaron de pagar miles de millones de pesos a la Federación, por concepto de los créditos que les fueron otorgados y, posteriormente cancelados, que el probable daño a su privacidad en términos fiscales.

En ese orden de ideas, es importante mencionar que el dictamen de la Cámara de Diputados para la reforma al artículo 6º constitucional de julio del 2007, estableció que eventualmente pueden hacerse excepciones a la protección de los datos personales, al establecer lo siguiente:

*[...] Es perfectamente posible considerar que cierta información privada o datos personales, que adquieran un valor público podrán ser divulgados a través de los mecanismos que al efecto determine la ley [...] En otras palabras, existen circunstancias en que, por ministerio la ley, los datos personales podrán ser divulgados sin el consentimiento del titular.*

*[...]*

*De cualquier forma, las autoridades deberán realizar una cuidadosa ponderación que justifique el hecho de que una información que pertenece al ámbito privado, puede ser divulgada por así convenir al interés público. [...]*<sup>46</sup>

Desafortunadamente, el SAT ejerció diversas acciones para combatir la resolución e incumplirla. Una de ellas fue la promoción de un juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal bajo los mismos argumentos que señalaron durante la sustanciación del recurso de revisión y que, en su momento, el Pleno del IFAI resolvió revocar.

No obstante, el Poder Judicial no concedió el amparo al promovente, dejando sin efectos dicho juicio de garantías y, por tanto, concluido, quedando firme la

---

<sup>46</sup> *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, martes 6 de marzo de 2007, número 2207-II, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070301-II.html#Dicta20070301-Const6>.*



resolución emitida por el IFAI lo que confirmó que ésta es definitiva, tal y como lo señala el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia.

Aunado a ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió una queja presentada por tres ciudadanos que argumentaban que el cumplimiento a la resolución del IFAI podría afectar la esfera de sus garantías individuales. Dicha comisión solicitó medidas cautelares para que el SAT se abstuviera de revelar la información materia del aludido recurso de revisión y, posteriormente, resolvió mediante un procedimiento de conciliación en un sentido diverso a la resolución del Instituto.

No obstante lo anterior y, tal y como lo mencionamos, judicialmente ya no existía impedimento alguno para que el SAT cumpliera con la instrucción de revelar los nombres de los beneficiados a los que se les cancelaron los créditos. Por tal motivo, el Instituto procedió a requerir dicho cumplimiento el cual no ha sido atendido hasta principios de 2012.

Posteriormente, la Comisionada Presidenta del IFAI, en uso de las atribuciones que la Ley Federal de Transparencia le confiere, presentó un oficio ante el Secretario de la Función Pública, en el que hacía de su conocimiento los actos en los que habían incurrido servidores públicos del SAT, solicitándole se iniciaran los procedimientos administrativos correspondientes y determinar las responsabilidades a que hubiere lugar por el ocultamiento de información pública.

Por todo lo comentado anteriormente, se consideró importante hacer mención de este caso, como un ejemplo relevante de un incumplimiento a una resolución del IFAI, en esta ocasión por parte del SAT, de la que tuvieron conocimiento e intervención otras instancias por la reiterada negativa de este organismo para acatar la instrucción del órgano garante del derecho a la información. Actualmente se está a la espera del pronunciamiento que emita la Secretaría de la Función Pública por la probable responsabilidad que pudieran tener los funcionarios del SAT.

### 3.4. Las tareas pendientes

Un tema que se encuentra pendiente de seguimiento e impulso por parte del Instituto son las reformas a la Ley Federal de Transparencia, en las cuales están contempladas nuevas disposiciones en materia de protección de datos personales en el ámbito público federal, con la finalidad de armonizar dicha legislación con la de protección de datos personales en posesión de los particulares.

Existe, además, otro asunto en la agenda política y que ha sido puesto en el debate público por el IFAI con la finalidad de conseguir consensos en los órganos legislativos en los que recae la responsabilidad para realizar las reformas que se pretenden conseguir. Nos referimos al hecho de dotar de autonomía constitucional a dicho órgano.

Es decir, plasmar en el texto constitucional la existencia del IFAI para fortalecer su independencia del Poder Ejecutivo Federal, pues si bien es un organismo descentralizado de la administración pública federal, que posee autonomía, sus resoluciones únicamente son vinculantes para las dependencias y entidades pertenecientes a dicho Poder.

Si se lograra la autonomía constitucional, se le otorgarían mayores herramientas y competencias ampliando el espectro de organismos públicos sujetos a sus determinaciones, y de esta forma se evitaría cualquier eventual presión o amenaza por parte de los sujetos obligados frente a los cuales se impone como autoridad actualmente.

Esto implicaría que, cualquier órgano público federal como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Cámara de Diputados, el Senado de la República, entre otros, dejaran de contar con sus propios mecanismos de acceso a la información y, lo más importante, que las negativas de acceso, en vez de ser atendidas por la instancia interna que ellos determinaron, las resolviera el IFAI.

En septiembre de 2011, la bancada del Partido Revolucionario Institucional formalizó la propuesta de dotar de autonomía a dicho instituto a través de la reforma a los artículos 6° y 105 constitucionales, lo cual, de llevarse a cabo, otorgaría una importante fortaleza al Instituto y sobre todo a sus resoluciones.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, el Congreso de la Unión otorgó a partir de 2011 mayores recursos económicos al Instituto que los que el Ejecutivo Federal contempló inicialmente en su proyecto, los cuales fueron ligeramente inferiores a los mínimos que se consideraban necesarios para poner en funcionamiento el nuevo edificio institucional que el país requiere.

No obstante, este incremento presupuestal otorgó los insumos para iniciar el proceso de reestructuración que permitirá al Instituto afrontar las nuevas responsabilidades adquiridas por virtud de la Ley de Datos Personales, así como los desafíos que en materia de acceso a la información se contemplan en un futuro no muy lejano.

Se emitió, en conjunto con la Secretaría de Economía, el Reglamento de la Ley de Datos Personales, las guías prácticas para que las empresas cumplan con las primeras obligaciones que dicha norma impone a partir de julio de 2011, se están realizando capacitaciones a las empresas obligadas y se encuentran pendientes por emitir los lineamientos que habrán de definir acciones y procedimientos específicos.

El aumento de los recursos humanos es fundamental para realizar las actividades tanto en materia de acceso a la información como las nuevas funciones en cuanto a datos personales. Los primeros pasos ya se dieron pues el tiempo para la consecución de los asuntos resulta cada vez menor.

La reestructura ya inició y el Instituto pasó de estar conformado por cinco comisionados, dos secretarías y ocho direcciones generales, a tener ahora el mismo número de comisionados, tres secretarías y 14 direcciones generales. Además de estos últimos, se ha contratado personal de mandos medios y

operativos que han apoyado en la preparación institucional frente a las nuevas tareas del 2012.

Finalmente, es importante mencionar que en el mes de octubre de 2011, se llevó a cabo la declaración de la *Alianza para el Gobierno Abierto* (Open Government Partnership), iniciativa multilateral convocada por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama, que busca propiciar compromisos concretos de parte de las naciones para robustecer el buen gobierno, promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías.

México fue uno de los 8 países que suscribieron dicha iniciativa, en la que se presentó un Plan de Acción que comprometió enfocar los esfuerzos en el cumplimiento de los siguientes desafíos: mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, administrar los recursos públicos con mayor eficacia y mejorar la rendición de cuentas corporativa.

El IFAI formó parte del Comité Promotor de la iniciativa por lo que, de igual manera que las demás entidades públicas involucradas con los temas planteados en el Plan de Acción propuesto, mantiene un compromiso importante para cumplir los objetivos del mismo.

## CONCLUSIONES

Actualmente, algunos de los asuntos que se discuten en las agendas políticas son aquellos que tienen que ver con el ejercicio y desarrollo de nuevas libertades del individuo que le permiten tomar decisiones más informadas sobre su vida dentro del entorno social o ser más exigente en su papel de gobernado. No obstante, aún quedan muchas tareas pendientes para los gobiernos a fin de aumentar la cobertura de esos derechos hacia todos los sectores sociales.

En nuestro país contamos con una Constitución y legislaciones específicas que garantizan el ejercicio de los dos derechos fundamentales de los que hemos hablado: el de conocer información que se encuentre en los archivos del gobierno, y el de decidir sobre el uso que se da a nuestros datos personales que otorgamos, por diversos fines, a entidades tanto públicas como privadas.

Sin embargo, la historia nos ha demostrado que, para garantizar nuestros derechos, no siempre ha sido suficiente el hecho de que éstos se encuentren plasmados en el texto constitucional o en leyes específicas, tal como fue el caso que se mencionó sobre el párrafo añadido al artículo 6° constitucional en 1977, el cual, suponía que el derecho a la información sería garantizado por el Estado, situación que no ocurrió en la práctica sino hasta muchos años después.

Por tal motivo, y ante la falta de condiciones para hacer efectivo un derecho, en ocasiones ha surgido la necesidad de crear instituciones especializadas que se encarguen de velar por los derechos ciudadanos y hacer valer las normas que les dan sustento.

Tal es el caso del IFAI, una institución creada para defender los dos derechos aludidos, y que por más de ocho años ha trabajado para garantizar el derecho de toda persona a recibir información de los organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, así como de vigilar que la información que éstos poseen referente a las personas se encuentre debidamente protegida.

Si bien el Instituto no tiene facultades para sancionar a los organismos que incumplan los preceptos de la Ley Federal de Transparencia, ya que legalmente no cuenta con dichas atribuciones, si puede denunciar ante la Secretaría de la Función Pública tales actos, pues las infracciones a dicha ley están consideradas como responsabilidades administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta carencia de “dientes”, aunado a los pocos procedimientos administrativos iniciados por parte de la mencionada secretaría por violaciones a la Ley Federal de Transparencia, pueden considerarse como algunos factores que han impulsado que las resoluciones del IFAI tiendan a ser incumplidas por parte de las dependencias y entidades.

Por ejemplo, de 2004 a 2010, el IFAI ha denunciado 68 casos de incumplimiento a sus resoluciones. 18 denuncias se presentaron ante los órganos internos de control de las que sólo en seis se determinó la imposición de una sanción administrativa. De las 50 presentadas ante la secretaría, 21 se encontraban en proceso y de las 29 restantes, 27 se concluyeron por considerar que no existían elementos suficientes para acreditar alguna responsabilidad administrativa.<sup>47</sup>

Esto nos habla que, si bien la Ley Federal de Transparencia establece que las resoluciones del IFAI son definitivas para las dependencias y entidades, no en todos los casos que el Instituto ha resuelto se ha hecho efectivo el derecho de las personas para acceder a la información gubernamental, tal es el caso mencionado del incumplimiento por parte del SAT en relación con los nombres de los deudores a quienes se les cancelaron créditos fiscales.

En materia de datos personales, con el inicio del ejercicio de los nuevos derechos adquiridos en relación a ese tema, los retos quizás son mayores, pues como se ha señalado, el universo de entes regulados se potencializa a partir de 2012, pasando

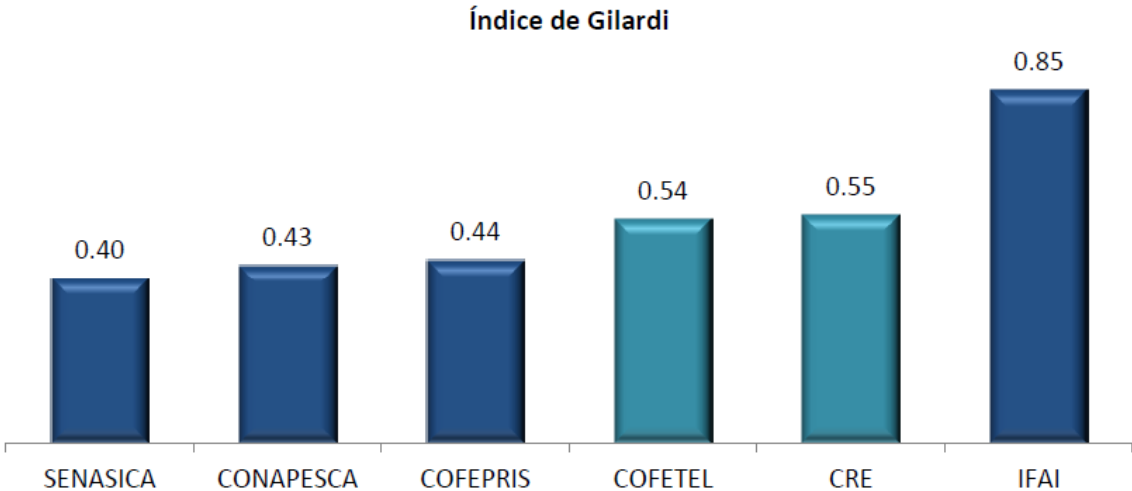
---

<sup>47</sup> 8° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2010, IFAI, disponible en [http://www.ifai.org.mx/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes\\_HCU2010/8o\\_informe.pdf](http://www.ifai.org.mx/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes_HCU2010/8o_informe.pdf). pp. 61-62.

de los 245 a más de 3 millones, situación que no sólo es relevante por el número, sino por la fortaleza que poseen algunas de las empresas privadas que están sujetas al cumplimiento de la ley.

Para ello, el IFAI debe fortalecer su presencia en la sociedad para que ésta conozca cuales son sus derechos y los medios que existen para hacerlos valer. Además, es importante que el Instituto potencialice su credibilidad valiéndose de los medios electrónicos a fin de difundir los casos de éxito a lo largo de estos años.

Recientemente, en el mes de septiembre de 2011, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, publicó el estudio denominado “Fortaleza Institucional de los Reguladores Sociales en México”, en el cual se evaluaron cinco categorías de cuatro agencias de la administración pública federal, y se concluyó que, por un margen importante, el IFAI es el organismo con mayor fortaleza institucional entre los reguladores sociales del país<sup>48</sup>. A continuación se muestra una gráfica obtenida de dicho estudio, que muestra la evaluación alcanzada por cada entidad:



Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) no fueron objeto propiamente del estudio, sin embargo, para efectos de realizar el comparativo con esos dos reguladores de tipo económico, la COFEMER decidió incluirlos en la gráfica.

<sup>48</sup> Disponible en <http://www.cofemer.gob.mx/varios/adjuntos/12.09.2011/REGULADORES%20SOCIALES%20PAPE R%20FINAL.PDF>.

La fortaleza del Instituto debe reflejarse por la congruencia de sus actividades y el compromiso de sus servidores públicos con las tareas encomendadas día a día. El reto de construir una institución de primer nivel, que lleve al país en el mismo sendero, recae en la voluntad y empeño de cada individuo que en él trabaja.

A diferencia del pasado, actualmente existen las condiciones para que los ciudadanos podamos tomar mejores decisiones en nuestras vidas. Hay leyes e instituciones creadas *expresso* para garantizar el ejercicio pleno de los nuevos derechos; sin embargo, la universalización de éstos exige compromisos tanto del gobierno como de la sociedad.

Un gobierno que impulse y promueva los derechos adquiridos en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como una sociedad más exigente y participativa que los sepa ejercer, son las condiciones óptimas para transitar hacia un Estado más justo y libre.



## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Decimocuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Decimasegunda edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia, octava reimpresión, México, IFAI, 2010.
- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, España, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1996.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, 2006.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, Primera edición, México, Ediciones Leyenda, 1999.
- REYES HEROLES, Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia, octava reimpresión, México, IFAI, 2010.
- SALAZAR, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFAI-UNAM, 2008.

## Mesografía

- CONCHA, Hugo A., López-Ayllón, Sergio y Tacher, Lucy (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 193, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1407>, ISBN 970-32-1836-9.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Fortaleza Institucional de los Reguladores Sociales en México*, disponible en <http://www.cofemer.gob.mx/varios/adjuntos/12.09.2011/REGULADORES%20SOCIALES%20PAPER%20FINAL.PDF>
- ESCOBEDO, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, en *Derecho Comparado de la Información*, Número 2 Julio-Diciembre, 2003, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/2/art/art3.htm>.
- VASAK, Karel, “La larga lucha por los derechos humanos”, en *El Correo de la UNESCO*, noviembre de 1977, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816so.pdf#48063>.

## Leyes y ordenamientos jurídicos

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf).
- *Criterios del Pleno del IFAI*, disponibles en <http://www.ifai.org.mx/Criterios>.
- *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, disponible en

[http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco\\_normativo/Decreto\\_Creacion\\_IFAI.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/marco_normativo/Decreto_Creacion_IFAI.pdf).

- *Dictamen del Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*. Senado de la República, Gaceta Parlamentaria, martes 27 de abril de 2010, número de Gaceta 127, disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=3163&lg=61>
- *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, martes 6 de marzo de 2007, número 2207-II, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070301-II.html#Dicta20070301-Const6>.
- *Ley de Protección al Consumidor*, disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/113.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/113.doc).
- *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/64.pdf>.
- *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>.
- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>.
- *Modificación al Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de

abril de 2011,  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5187585&fecha=28/04/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5187585&fecha=28/04/2011).

- *Modificación al Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 2011, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226123&fecha=22/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226123&fecha=22/12/2011).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

#### Otras fuentes documentales

- *Directorio de unidades de enlace*, publicado por el IFAI en <http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/gobierno/&a=unidades.pdf>.
- *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004*, IFAI, disponible en [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes\\_HCU2003/&a=informe.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes_HCU2003/&a=informe.pdf).
- *Marco teórico metodológico*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2003, disponible en [http://ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/&a=mtm.pdf](http://ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/temas_transparencia/publicaciones/&a=mtm.pdf).
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, disponible en [http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_7\\_DesarrolloSocial.pdf](http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_7_DesarrolloSocial.pdf).

- *Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_2010/temas/tomos/06/r06\\_hhe\\_afpefe.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2010/temas/tomos/06/r06_hhe_afpefe.pdf).
- *Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_2011/temas/tomos/06/r06\\_hhe\\_afpefe.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2011/temas/tomos/06/r06_hhe_afpefe.pdf).
- *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef\\_2011/temas/tomos/06/r06\\_he\\_feie.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef_2011/temas/tomos/06/r06_he_feie.pdf).
- *Registro Público de Profesionistas*, Secretaría de Educación Pública, disponible en <http://www.cedulaprofesional.sep.gob.mx/cedula/>.
- Resolución al Recurso de Revisión 6030/09, IFAI, disponible en <http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2009/&a=6030.pdf>.
- *8° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2010*, IFAI, disponible en [http://www.ifai.org.mx/pdf/temas\\_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes\\_HCU2010/8o\\_informe.pdf](http://www.ifai.org.mx/pdf/temas_transparencia/publicaciones/publicaciones/informes_HCU2010/8o_informe.pdf).
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.