



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
(INAI): DOS PROBLEMAS QUE INHABILITAN EL
CUMPLIMIENTO DE SU OBJETIVO**

TESIS

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

P R E S E N T A:

GABRIELA FLORES ESPINOSA

TUTOR: DR. ENRIQUE GARCÍA MARTÍNEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2020



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.

Dedicatorias:

- A mis padres, Antonio y Silvia quienes han estado conmigo, me han apoyado y han hecho de mí una mejor persona con sus consejos, su amor, incluso sus regaños, gracias por sus noches de desvelo, por saber afrontar los problemas, gracias por tanto amor.
- A mi amado esposo Eden, por estar aquí hoy, por motivarme siempre a seguir adelante, por tu amor, por tus consejos, por tu paciencia y por estar a mi lado en las buenas y en las malas. Te amo.

Agradecimientos

- A mi entrañable amigo y asesor de tesis, el Dr. Enrique García Martínez, por apoyar este proyecto y confiar en mis capacidades para realizarlo, por sus palabras de aliento y por esas pláticas tan amenas que hicieron de nuestro tema una realidad. Estoy segura de que seguiremos encontrándonos en este andar.
- A mis sinodales, Rocío Ramírez Moyao, Maximiliano García Guzmán, Ricardo Uvalle Berrones y Alejandro Torres Rogelio, ya que sin sus amables sugerencias y consideraciones esta tesis no sería una realidad. Agradezco a cada uno su valioso tiempo y esfuerzo por apoyarme a concluir esta etapa.
- A mi hermano Luis, quien me ha impulsado para ser mejor cada día y en quien veo una gran persona y un excelente profesionalista.
- A mis abuelitos Francisco, Lorenza, Luis y Juana, quienes en su momento estuvieron conmigo abrazando cada una de mis metas.
- A mi suegra Margarita, quien ha sido un gran apoyo para la conclusión de esta investigación.
- A mi amiga Rosa, por ser la mejor confidente que alguien pueda tener.
- A mis amigos Roberto y Aideé que más que mis compañeros de trabajo se han vuelto parte de mi familia, gracias por motivarme a concluir esta investigación.

México, Pumas, Universidad.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1 Principios conceptuales	4
1.1 Democracia, acercamientos al concepto	4
1.1.1 Componentes de la democracia moderna	8
1.2 Órganos Constitucionalmente Autónomos	9
1.3 Gobierno, Transparencia, y Administración Pública	14
1.3.1 Administración Pública, parte ejecutora del Estado.....	15
1.4 Conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas	17
1.4.1 Transparencia.....	17
1.4.2 Acceso a la información.....	21
1.4.3 Rendición de cuentas	25
Capítulo 2 El amanecer de la transparencia.....	28
2.1 Antecedentes históricos de la transparencia y el acceso a la información ..	28
2.1.1 El caso México	30
2.2 La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)	35
Capítulo 3 El cambio de IFAI a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI): dos . problemas que inhabilitan el cumplimiento de su objetivo	38
3.1 La creación del INAI	38
3.2 Retos institucionales del Siglo XXI	44
3.2.1 Principio de “máxima divulgación” y “buena fe”	45
3.2.2 Limitantes de la transparencia, argumentos para la secrecía.....	47
3.3 Problemas que inhabilitan el cumplimiento del objetivo del INAI.....	48
3.3.1 Marco institucional del INAI: reformas constitucionales y normativas	48
3.3.2 Reforma constitucional del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	49
3.3.3 La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública ... (DOF 04-05-2015)	53
3.3.4 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ... (DOF 27- 01-2017)	56
3.3.5 Tipos de información	61
3.3.5.1 Información reservada y confidencial	62

3.3.6	Procedimiento para acceder a la información pública	68
3.3.6.1	Medios de impugnación de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados	72
3.4	Especialización de los sujetos obligados.....	82
3.4.1	Características de un programa de capacitación.....	82
3.4.2	Capacitación de los sujetos obligados por parte del INAI.....	85
3.4.2.1	Capacitación presencial.....	86
3.4.2.2	Capacitación en línea	94
Capítulo 4	Situación y por venir del Instituto Nacional De Transparencia, .. Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	99
4.1	El INAI: nuevas atribuciones, nuevos retos de mejora	99
4.1.1	Ampliación del universo de los sujetos obligados.....	101
4.2	Propuestas de mejora en los procesos del INAI.....	102
4.2.1	Profesionalización del INAI: la capacitación como garantía de acceso a la información	102
4.2.2	La Plataforma Nacional de Transparencia como medio de agilidad en . los procesos de acceso a la información	105
4.3	Libertad de información y el derecho a saber, un reto para la vida democrática	109
4.3.1	Análisis estratégico del INAI	112
4.3.2	Matriz FODA.....	113
4.4	Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) 2017-2021, una propuesta sin dientes	116
Conclusiones	121
Anexos:	124
Anexo I.	Glosario de términos	124
Anexo II.	Organigrama del INAI, vigente en 2017	128
Anexo III.	Normativa emitida en materia de transparencia, vigente en 2017.	129
Bibliografía	137

Índice de cuadros

Cuadro 1	Beneficios de un gobierno democrático.....	6
Cuadro 2	Propuestas para una democracia exitosa.....	7
Cuadro 3	Componentes de la democracia moderna.....	8
Cuadro 4	Insatisfacciones de la democracia.....	9
Cuadro 5	Órganos Constitucionalmente Autónomos, vigentes en 2019...	12
Cuadro 6	Características institucionales de la transparencia.....	19
Cuadro 7	Cualidades de la transparencia.....	20
Cuadro 8	Declaración de Oaxaca.....	32
Cuadro 9	Principios básicos de la Ley del Derecho de Acceso a la Información.....	33
Cuadro 10	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002.....	36
Cuadro 11	Características del INAI.....	40
Cuadro 12	Principios universales del derecho de acceso a la información pública.....	43
Cuadro 13	Principios y limitantes de la transparencia y el acceso a la información pública.....	46
Cuadro 14	Limitantes de la transparencia y el acceso a la información pública.....	47
Cuadro 15	Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 2017.....	50
Cuadro 16	Análisis del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 2017.....	52
Cuadro 17	Conformación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente en 2017.....	54
Cuadro 18	Conformación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente en 2017.....	58
Cuadro 19	Concepto de información clasificada.....	61
Cuadro 20	Características de la prueba de daño.....	63
Cuadro 21	Excepciones a la clasificación de la información reservada.....	64
Cuadro 22	Tomas clandestinas: información clasificada como reservada o incumplimiento de acceso a la información.....	65
Cuadro 23	Recurso de revisión.....	75

Índice de cuadros

Cuadro 24	Días hábiles para acceder a la información pública.....	78
Cuadro 25	Razones por las cuales elaborar un programa de capacitación.	83
Cuadro 26	Funciones del programa de capacitación.....	84
Cuadro 27	Capacitación a los sujetos obligados, en materia de transparencia, acceso a la información y temas relacionados...	86
Cuadro 28	Capacitación presencial impartida por el INAI.....	87
Cuadro 29	Capacitación básica en materia de transparencia, acceso a la información y temas afines.....	88
Cuadro 30	Capacitación especializada.....	89
Cuadro 31	Capacitación en el marco de la RENATA.....	91
Cuadro 32	Capacitación en las entidades federativas.....	92
Cuadro 33	Capacitación para la formación de instructores.....	93
Cuadro 34	Cursos en línea disponibles en el CEVINAI, 2017.....	94
Cuadro 35	Cursos disponibles por campus en el CEVINAI.....	95
Cuadro 36	Cursos en línea y personas capacitadas mediante el CEVINAI.	96
Cuadro 37	Nuevos sujetos obligados, a partir de la reforma en materia de transparencia.....	101
Cuadro 38	Definición de capacitación.....	103
Cuadro 39	Procedimiento para la elaboración de un programa de capacitación.....	104
Cuadro 40	Integración de la Plataforma Nacional de Transparencia.....	106
Cuadro 41	Auditoría Financiera y de Cumplimiento núm. 129-GB “Plataforma Nacional de Transparencia”.....	107
Cuadro 42	Enfoques estratégicos en las instituciones.....	109
Cuadro 43	Características de la Matriz FODA.....	113
Cuadro 44	Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del INAI.....	114
Cuadro 45	Componentes del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, 2017-2021.....	118
Cuadro 46	Estrategias para contribuir a garantizar el acceso a la información pública.....	119

Índice de figuras

Figura 1	Solicitudes de acceso a la información 2011- 2016.....	24
Figura 2	Ejes de la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia.....	39
Figura 3	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).....	59
Figura 4	Características de la información reservada y confidencial.....	63
Figura 5	Procedimiento de acceso a la información.....	81
Figura 6	Características del derecho de acceso a la información.....	111

Introducción

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el organismo público autónomo¹ que tiene por objeto ser una institución nacional eficaz y eficiente en la consolidación de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, además de promover el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública como base para la participación democrática, por lo que es el medio para que la ciudadanía conozca el actuar del gobierno.

La necesidad de saber qué hacen nuestros gobernantes y cómo lo hacen se encuentra presente todo el tiempo y es un derecho fundamental establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo sexto, en donde se señala que el derecho a la información será garantizado por el Estado; lo anterior constituye una exigencia que debe ser reclamada y atendida.

En los últimos quince años², democracia y transparencia han desarrollado una relación cada vez más penetrante, estrecha, poderosa y armónica, hasta volverse una ecuación característica de la modernidad, debido a que en el siglo XXI casi no queda país democrático que no discuta la pertinencia de poseer una ley de acceso a la información.

La idea de transparencia y acceso a la información en el gobierno se vincula de manera estrecha con el cumplimiento de la ley y el ejercicio de facultades establecidas pretendiendo equilibrio y armonía de este derecho. En el ámbito legal, el acceso a la información pública resulta un proceso complejo, debido a que los tiempos de respuesta en las solicitudes de acceso a la información son tardados y poco eficientes, lo que ocasiona que los ciudadanos pierdan interés al hacer efectivo este derecho.

El INAI funge como un organismo que representa a los ciudadanos en este camino de acceso a información pública, pero los tiempos de respuesta en las solicitudes

1 También se le denomina Órgano Constitucional Autónomo.

2 En 2002, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), con el cual se aprobó la primera ley de acceso a la información.

de acceso a la información y la baja especialización por parte de los sujetos obligados al cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) ocasiona que los procedimientos sean tardados y que el ciudadano desista de ejercer este derecho.

Por lo anterior resulta necesaria la formación de procedimientos adecuados que generen un acceso ágil a la información; por supuesto, sin sobrepasar las excepciones establecidas en la LGTAIP y la LFTAIP como la seguridad nacional, y que el INAI otorgue la capacitación constante y adecuada a los sujetos obligados y al mismo ciudadano.

Esta investigación resalta la importancia del INAI, a 2017, en el proceso de garantizar el derecho de los ciudadanos de tener acceso a la información de los sujetos obligados aseverando que una ciudadanía informada es capaz de insertarse en la toma de decisiones, ya que se aumenta la participación social y con ello se crea confianza y se fortalece un gobierno democrático.

Es pertinente señalar que con la creación del INAI, en mayo de 2015, el derecho a la protección de datos personales en posesión de particulares también se vio beneficiado, ya que actualmente las dependencias que conozcan de datos personales tendrán que conservar esa información como confidencial; sin embargo, la reforma en materia de datos personales, no fue parte de la presente investigación, dado que sólo se analizó al INAI en la parte del acceso a la información pública.

El documento se encuentra estructurado en los cuatro capítulos siguientes:

1. Principios conceptuales de transparencia; en el cual se realiza un análisis de los conceptos de Democracia, Gobierno, Administración Pública, Transparencia, Acceso a la información y Rendición de cuentas.
2. El amanecer de la transparencia; en el que se identifican los antecedentes históricos de la transparencia y del acceso a la información; así como los inicios del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

3. El cambio de IFAI a INAI, dos problemas que inhabilitan el cumplimiento de su objetivo; en el que se señala la creación del instituto como lo conocemos actualmente, los retos institucionales actuales, las principales limitantes al acceso a la información, el análisis de la LGTAIP y LFTAIP, los tipos de información, el procedimiento de acceso, los medios de impugnación, y los programas de capacitación que lleva a cabo el instituto para garantizar este derecho.
4. Situación y porvenir del INAI; en el cual se analizan las nuevas atribuciones del instituto y sus alcances, se realiza un estudio estratégico, se insertan las propuestas de mejora, las cuales incluyen la profesionalización del INAI y el funcionamiento óptimo de la Plataforma Nacional de Transparencia y, por último, se presenta un análisis del Programa Nacional de Transparencia como una propuesta innovadora, pero con pocas esperanzas de resultados en el mediano plazo, debido a su diseño.

Por último, se incluyen las conclusiones de la investigación, los anexos³ y la bibliografía.

3 Anexo I. Glosario de términos.

Anexo II. Organigrama del instituto, vigente en 2017.

Anexo III. Normativa emitida en materia de transparencia, vigente en 2017.

Capítulo 1 Principios conceptuales

El Dr. Ramiro Carrillo Landeros señala que, “manera invariable, se inicia con la explicación del Estado, debido a que es el objeto de estudio de la ciencia política, se continúa definiendo al gobierno pues es su parte organizada, y quien lo concreta, parte de allí para arribar a la administración pública que es su parte ejecutiva, al considerar que sin la diferenciación y comprensiva de éstos, es impropio otorgar, a nombre de nuestra Universidad, una licenciatura para ejercer tal profesión”. Con base en lo descrito anteriormente, en el capítulo 1 del presente documento, se realiza un acercamiento a los conceptos de gobierno, transparencia y administración pública, como la parte ejecutora del Estado; asimismo, se señalan los componentes de la democracia moderna, pues es en esta forma de gobierno en la que se materializa el acceso a la información pública.

1.1 Democracia, acercamientos al concepto

Los conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se encuentran relacionados entre sí, pues son las condiciones necesarias de un gobierno democrático que pretenda asegurar que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la información pública. Dicho lo anterior, queda claro que “la democracia no consiste en un conjunto único y exclusivo de instituciones. Hay muchos tipos de democracia, y sus diversas prácticas producen un conjunto de efectos también diferentes. La forma específica de democracia depende tanto de las condiciones socioeconómicas de un país como de sus estructuras estatales arraigadas y de sus prácticas políticas” (Diamont, 1996: p. 38).

Debemos recordar que, en todo país, las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos han sido y son difíciles. A últimos años, los ciudadanos han indicado un descontento, respecto de la mala calidad⁴ en el funcionamiento de los servicios

4 La calidad aplicada en la administración pública muestra una interacción en dos direcciones, la primera de ellas hace referencia a mejorar la percepción del consumidor-cliente-ciudadano; por otro lado, la segunda hace referencia a aspectos internos, o bien al mejoramiento de los procesos y procedimientos. La idea de calidad se plantea como eje de transformación que pretendía tener un mejoramiento sustancial en la forma de prestar los servicios, mediante la realización de cambios en los procesos

públicos, en tal sentido, la necesidad de mejorar estas relaciones se considera hoy una obligación, que se tratará mediante una administración pública que reinvente, replantee y revigore el gobierno nacional.

“La democracia, (...) implica un sistema por medio del cual la sociedad es representada, manteniendo la capacidad de exigir cuentas a la representación, y de ajustárselas si la gestión no es satisfactoria” (Schmidt, 1997: p. 21). Supone que en un régimen en donde los ciudadanos deciden, ellos mismos estarán de acuerdo con las decisiones de su gobernante.

México es un país de gran complejidad, en el que las decisiones políticas requieren de una gran destreza, debido a que afectan múltiples intereses simultáneamente. Muchos son los retos que México enfrenta y enfrentará, por lo cual la encrucijada en la que se encuentra actualmente representa una amenaza y una oportunidad, cuyo desenlace dependerá de la rapidez con que se tomen decisiones fundamentales.

Una democracia de calidad demanda que los ciudadanos soliciten no solamente mayores derechos, sino también que pidan o exijan cuentas a sus gobernantes, que participen activamente en la definición e implementación de políticas y que ejerzan plenamente sus derechos. Mayor participación y mayores derechos resultan en un desarrollo más pleno, más equitativo y más inclusivo de los países (Martínez Puón, 2017: pp. 33-34).

En tal sentido, y a pesar de las imperfecciones que pueda tener un gobierno democrático, tal y como lo señala Robert Dahl (s.a.: p. 72), existen beneficios esenciales que hacen ver a la democracia como un referente de gobierno, las cuales son las siguientes:

internos de las organizaciones. Podemos definir la calidad como la suma de esfuerzos por alcanzar una meta establecida y superarla, y lograr una mejora del producto o servicio (Vicher, s.a.: pp. 127-164).

BENEFICIOS DE UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Núm.	Beneficio
1	Ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados.
2	Garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar.
3	Asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma.
4	Ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
5	Proporciona una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección.
6	Proporciona una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral.
7	Promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible.
8	Fomenta un grado relativamente alto de igualdad política.

Cuadro 1

Fuente: Elaboración propia, con base en (Dahl, s.a.: p. 72).

Sin embargo, todo lo anterior que nos permite la democracia, no garantiza un futuro brillante porque el gobierno y la élite del poder económico son quienes controlan los instrumentos y los medios para dirigirnos hacia el futuro, y no siempre tienen el bienestar general como preocupación central. Un futuro sin organización y participación social amplia es un futuro de injusticia y desigualdad, y mientras estas últimas se profundizan, la represión aumenta para oprimir a quienes protestan.

Uno de los mayores problemas que acarrea la democracia es el hecho de suponer que las leyes de ésta velen para todos los casos. Al hablar de una universalidad, lo único que estamos haciendo es englobar a todos, dejando de lado la pluralidad de ideas. La democracia, desde la perspectiva abordada, es una práctica que al parecer se concibió para una sociedad mucho menos compleja que la que hoy tenemos. Las promesas que día a día escuchamos no pueden ser cumplidas, debido a que los obstáculos a los que nos enfrentamos no fueron previstos o bien sobrevinieron tiempo después, la sociedad es cambiante, y sus problemas también.

La democracia, al basarse en el principio de que todos pueden tomar decisiones sobre todo entra en un grave conflicto puesto que sólo unos cuantos son quienes realmente deciden.

Dahl (s.a.: p. 72) señala algunas consideraciones para que la democracia sea exitosa, las cuales son las siguientes:

PROPUESTAS PARA UNA DEMOCRACIA EXITOSA

Núm.	Beneficio
1	Llegar a acuerdos en poco tiempo, generando consenso en los grupos de la sociedad.
2	Que se instituyan los valores necesarios, a fin de que el ciudadano se interese en participar y en hacer política.
3	Que se instituyan las condiciones necesarias para que la sociedad sea capaz de interactuar con los ciudadanos, de forma racional y con plena libertad.
4	Que se consolide la democracia como un proceso de construcción del saber ciudadano.
5	Se respeten los valores democráticos porque si estos son violados aunque sea un poco, la calidad del proceso se volverá dudosa.

Cuadro 2

Fuente: Elaboración propia, con base en (Dahl, s.a.: p. 72).

La idea de cambio está siempre presente en la mente de los ciudadanos, por tal motivo es necesario que cada administración provoque cambios fundamentales, que permitan a la sociedad darse cuenta de su accionar. En los últimos años se ha demostrado claramente los alcances y limitaciones del sector estatal, y de cómo éste es capaz de influir en el desarrollo social.

Tal es así que la democracia no implica únicamente llevar a cabo elecciones periódicas, libres y justas basadas en el sufragio universal, ni tampoco es reunirse en el seno de instituciones democráticas, sino más bien es forjar redes de conocimiento que permitan a toda la ciudadanía sentirse parte de la misma institucionalidad, de la misma nación (Martínez Puón, 2017: p. 33). De esta forma, la democracia permitirá llegar a acuerdos y conocer qué y cómo se realizan las cosas desde las instituciones; sin embargo, es necesario que como ciudadanos tengamos interés de preguntar, de saber qué pasa en nuestro país, de conocer hacia dónde nos dirigimos, ya basta de sólo seguir, es momento de tomar el timón del barco e iniciar nuestro viaje en ese inmenso mar de conocimiento, es hora de hacer uso del derecho de acceso a la información y así fomentar la transparencia en México.

1.1.1 Componentes de la democracia moderna

El concepto de democracia consiste en el arreglo institucional, por medio del cual los gobernantes se eligen representativamente, pues emanan de procesos electorales, los componentes de la democracia se enuncian a continuación:

COMPONENTES DE LA DEMOCRACIA MODERNA

Núm.	Características
1	Es un régimen en constante mejoramiento.
2	Es un régimen que permite el establecimiento de acuerdos que superan diferencias irreconciliables.
3	Es un régimen que permite el control sobre los gobernantes y el vínculo con el ciudadano, como actor corresponsable de las acciones gubernamentales.
4	Es un régimen que establece mecanismos idóneos al garantizar la solidez de sus instituciones, mediante un proceso autorreferente de legitimidad ciudadana.
5	Es un régimen que, su ámbito político, posibilita la construcción de una dimensión social, cívica y cultural de la vida pública/privada del individuo.

Cuadro 3

Fuente: Elaboración propia, con base en (Arteaga, 2009: p. 8 y 9), citado en (Olvera, Fernández del Castillo y León y Ramírez, 2009: 587).

La democracia es un régimen que se encuentra en constante cambio, ya que permite el establecimiento de acuerdos para mejorar el vínculo gobernante-gobernado; asimismo, establece los mecanismos idóneos para garantizar solidez y confianza en sus instituciones por parte de los ciudadanos. Por ejemplo, la transparencia y el acceso a la información pública son características que sólo pueden presentarse en un régimen democrático, ya que tienen la función de permitir a la sociedad vigilar el actuar del gobierno y mejorar su calidad en función del escrutinio público.

Entre una variedad de propósitos específicos, podemos advertir que, con la transparencia se pretende evitar abusos, un deficiente uso de los recursos y resultados negativos en el desahogo de los asuntos públicos. Asimismo, constituye una importante oportunidad de empoderar a los ciudadanos para incidir con mayor vehemencia en la gestión gubernamental.

Sin embargo, se identifica que con la democracia se observan diversas insatisfacciones, producto de los resultados que arroja, entre los que destacan los siguientes:

INSATISFACCIONES DE LA DEMOCRACIA

Núm.	Insatisfacción
1	Es un régimen que no tiene un control sobre las acciones de sus representantes desde un modelo horizontal de rendición de cuentas.
2	Es un régimen que por lo menos en su versión moderna no lo define su grado de transparencia y rendición de cuentas.
3	Es un régimen que sufre la nula movilidad de las élites políticas, lo cual inhibe la profundización de una democratización intensiva y extensiva de la vida colectiva.
4	Es un régimen que desarrolla de manera más intensa en su vertiente representativa la calidad política del ciudadano, generando un déficit en la calidad ciudadana.

Cuadro 4

Fuente: Elaboración propia, con base en (Arteaga, 2009: p. 9), citado en (Olvera, Fernández y León y Ramírez, 2009: 587).

Como ya se señaló, la democracia es un régimen que permite la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, mediante el establecimiento de normas, leyes y conductas para hacer posible la convivencia entre los hombres.

Las insatisfacciones a este régimen democrático consisten en que no se tiene un control de los representantes que ostentan el poder, no existe una verdadera movilidad de las élites políticas y por tanto no se garantiza una clara participación por parte de los ciudadanos para involucrarse en las decisiones del gobierno.

1.2 Órganos Constitucionalmente Autónomos

La concepción flexible de la teoría de la división de poderes es fundamental para comprender la posibilidad de la conformación y funcionamiento de órganos distintos a los tres poderes tradicionales, tales como los órganos constitucionales autónomos. Al respecto, la división de poderes prevista en el artículo 49 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)⁵ no puede ser entendida como una división rígida, sino flexible.

Dentro del sistema jurídico mexicano, los órganos constitucionales autónomos son aquellos a los que les está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no están incluidos en ni uno solo de los poderes u órganos tradicionales del Estado, saliéndose del sistema tripartita plasmado en la CPEUM.

Miguel Carbonell distingue cuatro características esenciales en los órganos constitucionales autónomos de México. Ellas son: “1) dichos órganos están creados por la Constitución; 2) poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional; 3) llevan a cabo funciones esenciales del Estado moderno, y 4) no están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales”. (Carbonell, 2006: p. 105)

Al respecto, dichos órganos “son establecidos directamente por la Constitución, participan en la formación de la voluntad estatal, pero no son soberanos. Desde un punto de vista etimológico, autonomía es una palabra de origen griego que alude a la potestad de darse leyes a sí mismo, esto es, de darse las propias normas”. (Ruíz, 2017: p. 2)

Se dice que son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno, ya que tienen la capacidad para crear normas sin la participación de otras instancias, “desde luego, normas o regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyos ejes fundamentales fueron establecidas por la Constitución y las leyes secundarias. Al mismo tiempo pueden darse ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada, a fin de cumplir sus objetivos”. (Labardini, 2015: p. 197)

5 El artículo 49 de la CPEUM establece que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (...)”.

Por tanto, los órganos autónomos no se encuentran subordinados a ninguno de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo o Judicial, por lo que son instancias de control que constituyen un contrapeso al poder político.

Asimismo, los órganos autónomos tienen como objetivo general tener la posibilidad de tomar decisiones técnicas, sin estar en riesgo de que sus disposiciones se basen en asuntos políticos; sin embargo, su diseño no permite dicha aseveración, ya que, en la mayoría de ellos, sus titulares son nombrados con fines políticos.

A pesar de que diversos titulares se nombran mediante compadrazgos, existen órganos autónomos que pretenden que sus titulares cuenten con las capacidades técnicas y operativas para desempeñar su cargo, por ejemplo, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), en la cual para nombrar a sus titulares se constituyó un grupo de trabajo que avaluó los perfiles de los candidatos para proponer una terna y seleccionar la mejor opción, de esta forma se garantizó que los servidores públicos que ostentaron el cargo fueran los más capaces para desempeñar el puesto.

De acuerdo con la revista Forbes “el papel de los órganos autónomos es dotar de conocimientos técnicos e imparcialidad las decisiones del gobierno en áreas sensibles”.⁶

Al 2019, se han incorporado nueve funciones autónomas, las cuales se muestran a continuación:

6 Velásquez Manuel , Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento, Forbes, 3 de octubre de 2018, disponible para su consulta en <https://www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/> (última fecha de consulta, 20 de noviembre 2019).

ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS, VIGENTES EN 2019

Núm.	Dependencia	Actividad	Fundamento constitucional	Año de creación
1	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Normar y coordinar el Sistema Nacional de Información y Estadística Geográfica.	Art. 26, apartado B	1983
2	Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	Protección a los derechos humanos.	Art. 102 B	1990
3	Instituto Nacional Electoral (INE)	Electoral.	Numeral 41, fracción V, apartado A	2014 ^{1/}
4	Banco de México (BM)	Procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y encargada de manera preferente.	Art. 28, párrafo sexto	1925
5	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Evaluación de la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.	Art. 3, fracción IX	2002 ^{2/}
6	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.	Art. 6, fracción VIII, apartado A	2002 ^{3/}
7	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Relativa a la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.	Art. 26, apartado C	2005
8	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.	Art. 28, párrafo 14	2013
9	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Desarrollo eficiente de la radiodifusión, las telecomunicaciones, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.	Art. 28, párrafo 15	2013
10	Fiscalía General de la República (FGR)	Encargada de investigar y perseguir los delitos del orden federal, así como diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia de investigación criminal de los hechos que revisten los caracteres de delito; de garantizar la protección y asistencia a las víctimas, testigos, y el resto de los sujetos que integran el proceso judicial; asumir la titularidad y sustento de la acción penal pública en representación del Estado.	Art. 102	2018

Cuadro 5

Fuente: Elaboración propia, con base en las páginas oficiales de cada órgano constitucional autónomo.

^{1/} Anteriormente se conocía como Instituto Federal Electoral, y fue creado en 1990.

^{2/} Con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia educativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, el INEE fue disuelto.

^{3/} Anteriormente se conocía como IFAI.

 Objeto de estudio revisado en la investigación.

El surgimiento de los órganos constitucionales autónomos en México ha sido gradual. Los primeros en crearse fueron el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Banco de México y el Instituto Federal Electoral (antecesor del INE).

Al respecto, resalta la situación del INEE, instituto que fue creado en 2002, por el entonces presidente Vicente Fox Quezada, con la finalidad de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; sin embargo, con la entrada en vigor de la reforma en materia educativa, dicho instituto se suprimió; por lo cual es necesario prestar atención en estos aspectos, ya que pareciera que a la actual administración le incomoda que existan organismos autónomos que regulen su accionar, así como que ejerzan un contrapeso para la toma de sus decisiones. Da la impresión de que entre menos se pregunte es mejor.

Al respecto, en la presente investigación se prestó atención a las actividades del INAI, el cual tiene su origen cuando se publicó la reforma constitucional en materia de transparencia cuyo propósito es fortalecer el derecho de acceso a la información pública, consolidar un sistema nacional de transparencia y establecer facultades para el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), mismo que habrá de transformarse en un instituto nacional.

El INAI, es el organismo constitucional autónomo, que tiene por objeto garantizar el acceso a la información pública a los ciudadanos, su órgano máximo de dirección es el Pleno, el cual está integrado por 7 comisionados, de los cuales uno de ellos funge como comisionado presidente, los cuales son designados por la Cámara de Senadores; sin embargo, el Presidente de la República puede objetar sus nombramientos.

Con base en lo anterior, se concluye que el INAI es un organismo público autónomo que, al igual que sus homólogos, debe de contar con todas las características jurídicas que le permitan ejercer sus actividades y garantizar el cumplimiento de su objetivo relacionado con garantizar el acceso a la información pública.

1.3 Gobierno, Transparencia, y Administración Pública

El gobierno representa la parte organizada del Estado, la forma en la que se constituye la sociedad o el régimen político que ejerce el poder. De acuerdo con José Catelazo (2010) la legitimidad del gobierno se desarrolla mediante dos vías: la forma en la que se detenta el poder y el grado de responsabilidad de la sociedad, solo así se podrá dar un adecuado cumplimiento de la ley y, por tanto, una voluntad colectiva garantizada. Por lo que, para que el gobierno conceda legitimidad y sus dictámenes sean obedecidos es mediante la democracia, la cual produce no solo aceptación de mandatos, sino veracidad de hechos.

Para generar una buena relación con los ciudadanos es necesario que el gobierno mantenga una comunicación e información efectiva y constante. En tal sentido, Carrillo Landeros (2005: p. 61), señala que:

El gobierno en tanto forma organizada del Estado, se puede resumir como mandar con autoridad, por medio de un acto soberano en el que manifiesta la voluntad popular para delegar tal autoridad a favor de individuos que actúan y dan vida a las instituciones públicas o gubernamentales, cuyo sustento, origen y actuación se encuentra en disposiciones plasmadas en una constitución y otros instrumentos jurídicos de naturaleza secundaria que derivan de aquella, otorgando facultades y atribuciones a dichos individuos (gobernantes) e instituciones (aparato gubernamental) para detentar y ejercer el monopolio del poder y la violencia legítima, con base en el uso de la fuerza pública (ejército y policía) sobre los individuos asentados en su territorio (gobernados), para construir un binomio indisoluble que es la esencia del gobierno: gobernado-gobernante (Carrillo, 2005: p. 61).

El gobierno representa el ejercicio y conducción de los asuntos públicos mediante la acción de órganos e instituciones específicas, es “el sitio de las decisiones extremas: las relaciones diplomáticas, la guerra, [...] la identificación del gobierno como función no regulada por el ordenamiento adquiere su pleno significado en su excepcionalidad al control” (Roldán, 2010: pp. 53-54).

De acuerdo con Max Weber el gobierno “son las oficinas (bureaux), es decir, las organizaciones estatales formadas por funcionarios nombrados y jerarquizados, que dependía de una autoridad central todopoderosa” (Castelazo, 1997: p. 93).

Asimismo, desde una perspectiva aristotélica, “el gobierno (o constitución)⁷ es el poder supremo del Estado y su papel es conducir -de ahí viene la palabra- a la comunidad hacia la felicidad” (Suárez, 2009: p.39). En tal sentido, un Estado existe, pero puede no estar bien gobernado, lo cual se resolverá cuando la virtud y la justicia se antepongan en la comunidad. En tanto, un gobierno adecuado es aquel que busca y aplica la justicia en todo momento, que se rige por la ley, y los ciudadanos expresan de forma libre su razón.

1.3.1 Administración Pública, parte ejecutora del Estado

Toda administración misteriosa es y será ignorante, desastrosa, corrupta y tiránica.

Honoré Gabriel Riquetti Mirabeau

Etimológicamente, la palabra administración:

Procede de la voz latina *administratio-tionis*, derivada de *administrare*, que se forma con la preposición *ad* interpretada como “a” o “hacia” y al ser utilizada como prefijo proporcionaba énfasis, encarecimiento o mayor proximidad a la palabra que se antepone, y el verbo *ministrare* que significa servir o ayudar, también lo que enfatiza o se encausa para servir a otros. Pasa al español como administrar o administrarse, o acción de servir, ayudar, atender o ejercer mediante cargos especializados una serie de labores en beneficio propio o de otros (Carrillo, 2005, p. 72).

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la administración pública como “la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses

7 Una constitución es la dirección u ordenación de un Estado respecto a sus varias magistraturas, y de manera especial la magistratura que tiene superioridad en todas las cuestiones y asuntos, pues el gobierno es en todas partes superior al Estado y constitución es el gobierno. Quiero decir que, en los Estados democráticos, por ejemplo, el pueblo es el soberano, mientras que, en las oligarquías, por el contrario, lo son el poco; y decimos que ellos tienen distintas constituciones (Política III, 4), citado en (Suárez Iñiguez, 2009: p. 39).

públicos”,⁸ con ella el Estado satisface las necesidades de la sociedad por medio de la prestación de servicios.

La administración pública es resultado de la necesidad de la sociedad de tener a gente capacitada que se ocupe de las actividades más complejas del Estado, como son, entre otras cosas, el servicio exterior, las finanzas, las guerras, la justicia, etc. A partir de entonces la función administrativa toma tal fuerza, que hoy día la actividad humana no se explicaría sin su labor.

Asimismo, como lo definió Jean Charles Bonnin “es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público” (Bonnin, 1809: p. 59), citado en (Guerrero, 1997: p. 9). En este sentido, la administración pública ha resultado ser de gran utilidad, pues ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindar salud y asistencia, y procurar lo necesario para facilitar la convivencia civilizada.

Además, actúa de acuerdo a lo que la sociedad demande, es decir, tiene intereses generales, para todos, ve por lo universal. Por consiguiente, “es más que una técnica y manejo eficientes, porque se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad” (Guerrero, 2010: p. 298). Lo público se basa en realizar acciones que incumben en la vida social de las personas, tiene como fin el cuidar y ver por los intereses primordiales de la sociedad y, por tal motivo, es pública y no privada.

“La administración pública de un Estado resulta ser el gobierno actuando” (Delgadillo, 1997: p. 61), disciplina que trata de los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de políticas de gobierno, o bien, mecanismo de prestación de servicios públicos. Desde el punto de vista jurídico se le concibe como “la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos, estructurados jerárquicamente en el Poder Ejecutivo” (Delgadillo, 1997: p. 89).

8 “Administración Pública”. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa Calpe, 21ª. Ed., Madrid, 1992, p. 44.

Tomando en cuenta que la administración pública está encaminada a cumplir con los objetivos políticos del gobierno, representa ese conjunto de instituciones y personas responsables de llevar a cabo la función pública a nombre del gobierno, el cual como bien sabemos es representante del Estado.

Rafael Martínez Morales (2011: p. 41), señala que la administración pública comprende los elementos siguientes: “organización, coordinación, finalidad, objetivos, métodos operativos, planeación, control, y evaluación” (Martínez, 2011: p. 41). Por lo que, representa un instrumento imprescindible dentro de la actividad política del Estado, pues por su medio se ejerce, principalmente, el poder.

1.4 Conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

Como se ha señalado con antelación todo gobierno democrático se fundamenta por medio de la implementación de acciones que permitan la participación de la ciudadanía en las acciones del gobierno, por lo cual resulta necesario precisar los conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas mediante la participación del INAI (otora IFAI).

1.4.1 Transparencia

La transparencia constituye un elemento fundamental para la relación entre gobernantes y gobernados dentro de las sociedades democráticas, ya que permite controlar el accionar del gobierno y mejorar el ejercicio del poder político; además, es un instrumento para empoderar a la sociedad y promover su participación en los asuntos públicos. Asimismo, es una estrategia que apoya la apertura de los asuntos públicos en todas las esferas de la vida comunitaria.

Etimológicamente, el concepto de transparencia se deriva de la palabra compuesta latina de “*trans-parere*”, que implica que es lo que podemos ver de un lado a otro. Asimismo, el concepto refiere a aquello que es translúcido, que deja pasar la luz y que es claro.

La transparencia y las organizaciones que se han creado respecto a este tema⁹ forman parte de la estructura fundamental de los gobiernos y se maximiza su utilización cuando se trata del desarrollo de programas referentes a la administración.

La historia de la transparencia en México abarca todos aquellos sistemas y órganos que en diferentes épocas han tenido relación con esta función del Estado. Hablar de los antecedentes de la transparencia es tratar de comprender lo que constituyen actualmente nuestros sistemas de control, por medio del conocimiento de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la Administración Pública (Lanz, 1988: p. 15).

Consecuentemente, la idea de transparencia en el gobierno tiene que ir vinculada de manera estrecha al cumplimiento de la ley, al ejercicio de facultades expresamente establecidas, al equilibrio y armonía que fundamental y básicamente se persiguen por el derecho en las fuerzas de la sociedad (Lanz, 1988: p. 465).

El ámbito legal la transparencia es sumamente complejo, pues en su ejercicio convergen una multiplicidad de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que resultan difíciles de conocer y más aún de manejar.

Ricardo Uvalle (2011), expresa que:

Desde el momento que los asuntos públicos se inscriben en el ámbito institucional de la república, no hay razones ni argumentos para que no sean conocidos y evaluados por los ciudadanos. De ahí la importancia de la transparencia para que sea comprendida como una herramienta que vigila el ejercicio del poder, así como el modo en que las oficinas del Estado producen los datos que se transforman en información pública. En materia de transparencia y frente a los ciudadanos, la administración pública es una

9 Al inicio de la década de 1990, Peter Eigen abandona voluntariamente el Banco Mundial para crear una organización no gubernamental llamada Transparencia Internacional, con el objeto de observar los niveles de corrupción en el aparato público (al respecto destaca el “Reporte Global de Corrupción”, publicado anualmente, basado en un análisis de prensa y en estudios ad-hoc de cada país). La experiencia de Eigen como financiero internacional para África y América Latina, indicaba que los fondos destinados a varios países no permeaban a la población sino se quedaban en manos de élites corruptas (véase Transparencia Internacional, consultado en <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional>, última fecha de revisión enero de 2018).

administración dialogante desde el momento en que los propios ciudadanos son personas jurídicas que tienen derechos ante ella, rebasando el criterio tradicional de que son personas “administradas” es decir, pasivas o subordinadas (Uvalle (coordinador), 2011: p. 26).

La transparencia comprende el derecho de conocer la información generada por el gobierno, sin necesidad de acreditar por qué se desea tener contacto con esta, debido a que representa una máxima constitucional, al estar protegida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 6°¹⁰, del que se hablará más adelante.

La transparencia forma parte de un derecho fundamental¹¹ a favor del ciudadano, que va más allá de todo tipo de cuestiones económicas, políticas, electorales; el cual, debe ser protegido y utilizado al máximo, debido a que somos libres de preguntar y el gobierno se encuentra obligado a contestar, por lo cual se genera confianza y gobernabilidad democrática.

Bajo esta idea, la transparencia es una herramienta fundamental en las democracias contemporáneas, dado que tiene utilidad institucional, valor político y ventajas compartidas, como se muestra a continuación.

CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LA TRANSPARENCIA

Tipo	Características
Utilidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuye a la definición de nuevas reglas del juego para evitar que los secretos del Estado y las prácticas de opacidad dañen la forma democrática de convivencia en la cual los gobiernos tienen que estar a la vista de todos. - Contribuye a establecer las reglas para regular el comportamiento del poder estatal, con base en la vigencia del interés público.
Valor político	<ul style="list-style-type: none"> - Define espacios de actuación estatal con el mandato de los ciudadanos, a fin de que el poder constituido no se sustraiga a su vigilancia y a la práctica de la responsabilidad, tomando en cuenta los costos, las implicaciones y las penalizaciones cuando se incumplen las normas de orden público. - El valor político de la transparencia en las sociedades modernas se nutre con la práctica de la democracia, entendida como un sistema de vida en el cual se han de preservar las libertades civiles y políticas para establecer los límites del poder estatal.

10 El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se adiciona con un segundo párrafo el artículo 6° de la Constitución Política.

11 Un derecho fundamental es un ámbito de libertad que la Constitución reconoce a las personas frente al Estado. Esta libertad está protegida por un derecho para que el Estado o sus autoridades no le impidan a una persona aquello para lo que tiene esa libertad (López, 2009: p. 17).

Tipo	Características
Ventajas compartidas	<ul style="list-style-type: none"> - La información público-gubernamental es un bien accesible a todos y debe institucionalizarse con normas, reglamentos, procedimientos y ámbitos jurisdiccionales que garanticen su efectividad como una política pública. - Como bien público, la información que se genera por los Estados no responde a ningún principio de exclusividad que prohíba a los ciudadanos conocer qué hacen los dirigentes y administradores del Estado. En este sentido, la transparencia forma parte de las ventajas compartidas que los ciudadanos tienen para valorar la importancia de la información producida como un bien público, es decir, como un bien al cual se puede acceder teniendo como fundamento que la propia transparencia forma parte de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

Cuadro 6

Fuente: Elaboración propia, con base en (Uvalle, 2011: p. 29).

En tal sentido, la importancia de la transparencia sobrepasa los ámbitos cotidianos, ya que un accionar inadecuado produce consecuencias negativas para la sociedad, la economía y la vida política, por el contrario la viabilidad del flujo de información señala un acierto para el gobierno al mando, ya que fundamenta la confianza y la participación social.

Algunas de las cualidades de la transparencia, se enuncian a continuación:

CUALIDADES DE LA TRANSPARENCIA

Cualidad	Características
Accesibilidad	Responde a <i>cómo</i> se puede tener conocimiento de la información deseada.
Oportunidad	Se refiere al <i>cuándo</i> se puede tener acceso.
Relevancia	Se refiere a <i>cuál</i> y <i>cuánta</i> información está disponible.
Verificabilidad	Se consideran los mecanismos para corroborar que la información disponible corresponde a hechos en efecto realizados, por lo cual implica la existencia de un soporte documental.
Inclusión	A <i>quienes</i> incumbe determinada información. Ningún usuario debe quedar excluido del proceso de acceso.
Inteligibilidad	La información se debe de presentar de manera tal que sea clara y aprovechable para los usuarios.
Integralidad	La información debe de presentarse de forma completa.

Cuadro 7

Fuente: Elaboración propia, con base en (López, 2009) en (Gómez, coordinador, 2009).

Uno de los grandes retos de México en cuanto a transparentar la información hace referencia a los marcos normativos existentes, los cuales la mayoría de las ocasiones resultan ser confusos, complejos y contradictorios.

Asimismo, los grandes retos por los que atraviesa la transparencia toman forma al escudo bajo el cual caminan los sujetos obligados hoy día, es decir, “la protección de datos personales”, acción que en un principio resultaba una novedad en el proceso, pero que con el paso del tiempo fue utilizado como pretexto y de esa forma hacer opaco lo que debería ser claro.

Por lo cual, la transparencia está orientada a facilitar los procesos de evaluación tanto internos como externos del gobierno, de manera que los resultados de las evaluaciones permitan una adecuada rendición de cuentas y un mejor diseño de los programas sociales, en función de una mayor comprensión de las variables que efectúan su ejecución y su desarrollo.

En conclusión, la transparencia hace referencia a aquella política destinada a modificar las prácticas tradicionales de la gestión pública para transitar, de una administración pública cerrada, con una visión patrimonialista de la información a un gobierno abierto al escrutinio de la sociedad; en suma, un gobierno transparente que inspire confianza.

1.4.2 Acceso a la información

El derecho de acceso a la información es fundamental para la conformación de una cultura de la transparencia. Su reconocimiento como derecho humano¹² ha ido evolucionando progresivamente en el marco del derecho internacional, por lo cual

12 Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a las personas y a los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana. La legislación en materia de derechos humanos obliga, principalmente, a los gobiernos y a algunos actores gubernamentales a cumplir determinados deberes y les establece ciertas prohibiciones. Por ejemplo, en el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Por ello, 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 que establece. Por tanto, como derecho humano, a las personas se les debe garantizar el derecho de acceso a la información pública.

como lo señala Ernesto Villanueva (2003: p. 16-24) el derecho de acceso a la información: es la prerrogativa de la persona de acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones previstas en la ley. Es uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información, mismo que conforme al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos implica lo siguiente: derecho de atraerse información, derecho a informar y derecho a ser informado.

Asimismo, Sergio López Ayllón (1985: p. 207), define el acceso a la información pública como:

Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Por supuesto aquí se deberá entender al Estado en su acepción de autoridad. Se define como el derecho subjetivo público a crear, difundir, recibir, investigar o conocer: noticias, datos, hechos, opiniones, ideas y todo tipo de comunicación, necesarias para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales, por las que la persona se ve directa o indirectamente afectada, para estar en condiciones de orientar su acción.

El aspecto principal que da cuenta de la forma en que se ejerce el derecho de acceso a la información pública es el relativo a la presentación de solicitudes.

El análisis de los cambios relacionados con esos requerimientos, su número y características, muestra tanto la manera en que las personas hacen suyo ese beneficio, como el grado y la forma en que los sujetos obligados cumplen con sus obligaciones.

El derecho que se tiene al acceso a la información pública, mismo que será garantizado por el Estado, es uno de los más grandes beneficios que apoyan al ciudadano a vigilar la acción de sus gobernantes. En México, los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer qué hacen, o no sus gobernantes, y todo aquel que ejerce recursos públicos.

El acceso a la información representa un derecho fundamental, debido a que la CPEUM reconoce a las personas frente al Estado, por lo que esta libertad se encuentra protegida para que el Estado o sus autoridades no le impidan a una persona hacer aquello para lo que tiene esa libertad.

Ernesto Villanueva (2006: p. 6) define el acceso a la información como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. Por lo que, este derecho cuenta con tres elementos específicos: “1) el derecho de atraerse de información; 2) el derecho a informar y 3) el derecho a ser informado” (Ackerman, 2009: p. 14).

Generalmente se admite que el concepto de “información, se refiere a hechos, datos, noticias, o acontecimientos susceptibles de ser verificados. En este sentido se suelen diferenciar las opiniones e ideas que constituyen la exteriorización del pensamiento de una persona y que implican, normalmente, uno o varios juicios de valor” (López, 2009: p. 27). En tal sentido, cuando existen opiniones en lugar de información su carácter es subjetivo.

El problema reside en que la información es un bien intangible, ya que a diferencia de las cosas, no es una entidad corpórea que pueda tocarse, por lo cual el objeto del derecho de acceso no es la información en abstracto, sino los documentos, que son el soporte físico de cualquier tipo (escrito, impreso, sonoro o visual).

El principal medio por el que los ciudadanos pueden acceder a la información que se encuentra en posesión del gobierno, es mediante la formulación de una solicitud de acceso. Dichas solicitudes han aumentado a lo largo del tiempo, como se muestra en la gráfica siguiente:

SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN 2011- 2016

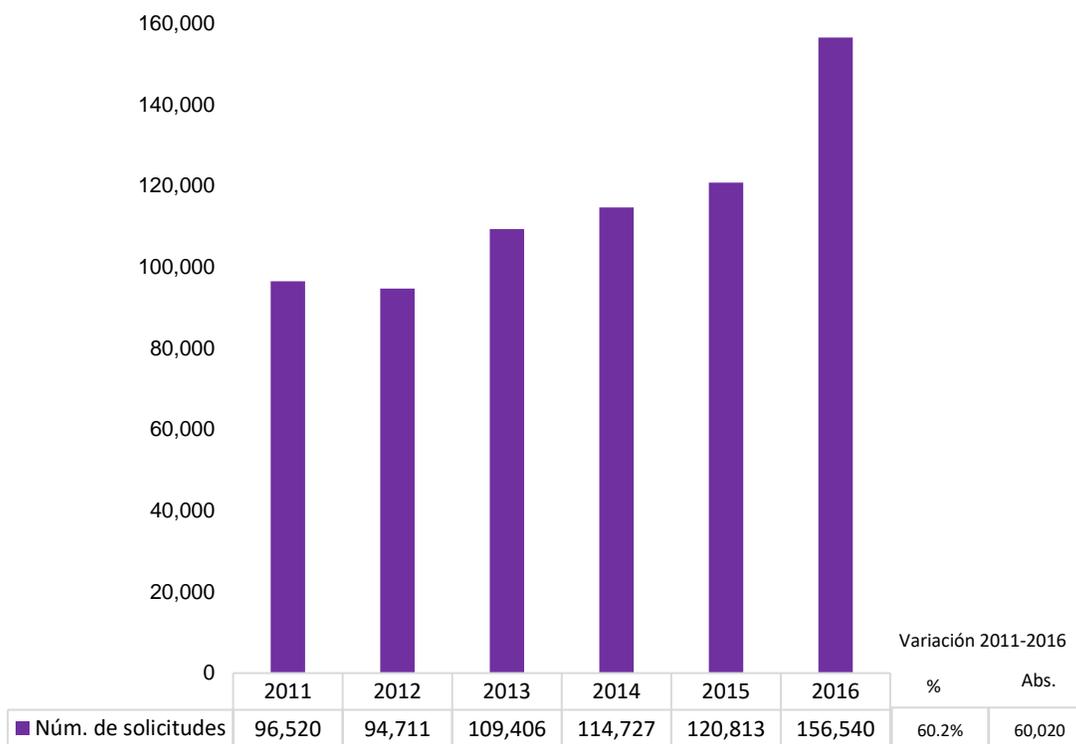


Figura 1

Fuente: INAI, Coordinación de Acceso a la Información, Dirección General de Evaluación, con datos del Sistema de Solicitud de Acceso a la Información de la Plataforma Nacional de Transparencia e Información proporcionada por los sujetos obligados, así como de los sistemas electrónicos propios de los sujetos obligados o de sus sistemas Infomex.

Nota: Para 2016, únicamente, comprende el periodo de enero a septiembre de 2016.

Asimismo, el aumento en el número de solicitudes de acceso a la información puede explicarse, en parte, por la ampliación del número de sujetos obligados del orden federal, resultado de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en mayo de 2015.

El número de solicitudes, a nivel federal, que se presentaron de enero a septiembre de 2016, fue de 156,540.0 solicitudes de acceso a la información 60.2% más que las que se presentaron en 2011, que representan 60,020.0 solicitudes. El aumento en el número de solicitudes, de acuerdo con el informe de actividades del INAI, se debió al aumento en el número de sujetos obligados del orden federal, resultado de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

1.4.3 Rendición de cuentas

Deriva del concepto en inglés *accountability*, y hace referencia a la obligación que tienen aquellos actores que ejercen el poder político, directa o indirectamente, para informar sobre sus decisiones y acciones, justificarlas en público, así como someterse a posibles sanciones en caso de contravenir sus deberes públicos; se trata de un diálogo crítico basado en cuestionamientos, razonamientos o explicaciones y castigos o recompensas entre dos o más actores.

“La transparencia está asociada, de manera notable, con la idea de rendición de cuentas. Retrospectivamente la transparencia sirve para exigir cuentas a los gobernantes. Por rendición de cuentas entendemos la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan sido violados sus deberes públicos” (Shedler, 2004: p. 12) citado en (Aguilar, 2004: p. 31).

Asimismo, implica la responsabilidad del gobierno ante la sociedad sobre sus acciones, para poder sancionarlas, pues como señala Mauricio Merino (2005: p. 17) “no basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente, se cumplan. Pero también es indispensable, del otro lado, que los ciudadanos no solamente obtengan el derecho de acceder a la información, sino que además la utilicen cada vez más para fortalecer las vías de participación y control democrático del poder” (Merino, 2005: p. 17) citado en (Aguilar, 2004: p. 31).

En tanto, la rendición de cuentas tiene una doble función: por un lado, sirve como capacitadora del ciudadano, y como inhibidora de conductas inadecuadas de los sujetos obligados.

Además, abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder, los cuales son los siguientes:

- obliga al poder a abrirse a la inspección pública;
- lo fuerza a explicar sus actos y,
- lo supedita a la amenaza de sanciones.

El término es utilizado en un doble sentido, como una obligación por parte del gobierno de rendir cuentas a la sociedad y, por otro lado, dota a los ciudadanos del derecho para exigir responsabilidades ante alguien, lo cual puede ayudar a una comunicación constante, abre un puente de comunicación entre los gobernantes y los gobernados fundamentando la gobernabilidad democrática.

La palabra mágica, el concepto clave, se llama *accountability*. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente al castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*. (...). Ahora bien, la rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano a *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas (Shedler, 2004: p. 11).

“Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder” (Shedler, 2004: p. 8), al que la mayoría de los gobiernos democráticos han adoptado, con el fin inmediato de generar confianza y seguridad a sus gobernados, un gobierno que rinda cuentas, es en suma un gobierno transparente, un gobierno abierto y un gobierno comprometido.

Para que la rendición de cuentas sea efectiva, señala el politólogo austriaco Andreas Schedler (2004), esta debe abarcar tres dimensiones:

- información oportuna al público;
- justificación de las decisiones tomadas y,
- sanciones a los funcionarios -electivos o no- que no trabajen satisfactoriamente.

Por lo tanto, la rendición de cuentas incluye la obligación de todos los servidores públicos de informar sobre sus acciones y justificarlas en público, y la capacidad de sancionar a quien haya incumplido sus deberes.

En conclusión, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son aspectos clave para la obtención de otros derechos y representan beneficios importantes para la sociedad y las instituciones.

Capítulo 2 El amanecer de la transparencia

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se emitió en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, dicha normativa dio la pauta para que el IFAI se transformara en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con este cambio se obtuvo un incremento sustancial de las responsabilidades del instituto, pues se aumentaron los sujetos obligados y las obligaciones de éstos en materia de transparencia y acceso a la información, además se instauró la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

Al respecto, José Woldenberg (2017: p. 5-6) señala que “se trata de hacer público lo que siempre debió ser público, de poner al alcance de cualquiera la información con la que cuentan las diversas dependencias, y de esta manera elevar el nivel de exigencia de la discusión”; sin embargo, antes de que México contara con una ley en la que se garantizara el derecho de acceso a la información pública existieron diversos sucesos que dieron la pauta a que las exigencias de la sociedad fueran escuchadas. Con base en lo anterior, en el capítulo 2, se identifican los antecedentes históricos de la transparencia y el acceso a la información en el ámbito nacional mediante el denominado Grupo Oaxaca.

2.1 Antecedentes históricos de la transparencia y el acceso a la información

Todo gobierno democrático tiene como principal responsabilidad, informar de manera clara a sus gobernados los avances obtenidos en las políticas implementadas, el uso, destino y aplicación de los recursos públicos, así como la justificación de las acciones que se han emprendido durante su gestión.

La transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas permiten la inclusión de grupos y actores diversos en los asuntos públicos de la ciudadanía. Estas estrategias forman “parte de las nuevas condiciones de gobernabilidad democrática, desde el momento en que las áreas, estructuras y

competencias del Estado no son más objeto de las arcanas¹³, sino elementos más accesibles a los ciudadanos” (Uvalle, 1995: p. 36), por lo cual, representan la base sustancial de un gobierno democrático, estrechando vínculos entre el gobierno y los ciudadanos.

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son principios reconocidos ampliamente para favorecer el escrutinio público de la gestión gubernamental, así como la vida democrática y la corresponsabilidad social, por lo que su implementación resulta un avance insuperable para la población dirigida.

La transparencia forma parte de los procesos de gobernabilidad y gobernanza de carácter democrático. Es pieza clave de la gobernabilidad desde el momento en que ésta concierne a la capacidad institucional del Estado para asegurar la convergencia de la estabilidad y los equilibrios dinámicos en la medida que la conducción del poder es eficaz para formular e implementar la política de transparencia, lo cual implica la vigencia efectiva del derecho de acceso a la información, cumpliendo los objetivos del diseño institucional que conjunta ambos elementos.

La transparencia concebida desde la gobernanza, indica que la visión centralista del poder se transforma en un conjunto de prácticas que acreditan la existencia de un nuevo estilo de gobernar fincado en la interacción, los intercambios, la cooperación y las relaciones horizontales en el cual concurren actores gubernamentales y actores no gubernamentales para lograr la apertura y el acceso a la información para dar mayor funcionalidad al orden político, social y económico de la sociedad contemporánea (Uvalle, 1995: p. 35).

13 La teoría de las *arcanas* profesa que el poder funciona más eficientemente en la medida en que esté más escondido de la mirada indiscreta del ciudadano, esto es, cuando más invisible es. Ella se basa en el hecho de que el resultado del ejercicio del poder, es decir, su efectividad, tendrá más éxito cuanto más rápidas e imprevisibles son los mecanismos de acción. De existir algún control público, aún cuando sea mínimo, ello frena la hechura de decisiones y aborda la sorpresa. La efectividad del poder está asegurada por la existencia de un *locus* vedado al público: un gabinete secreto que trabaja en la penumbra, donde se toman las decisiones. Por lo tanto, contribuye a su efectividad la no-publicación previa de las decisiones, así como la permisibilidad para la simulación y disimulación, sino más bien su publicación *a posteriori* en forma de máximas de Estado (Guerrero, 2011: p. 61) en (Uvalle (coordinador), 2011: p. 61).

Con transparencia el establecimiento de equilibrios adecuados entre sociedad y gobierno es posible.

2.1.1 El caso México

En la medida que el poder es más transparente, tiene no sólo un mejor desempeño, sino más efectividad y legitimidad para que sea aceptado en el conjunto de la vida pública.

Ricardo Uvalle Berrones

La idea de que la Administración Pública debe ser transparente es un tema que se supone actual y de máxima importancia. “Se trata de que esa administración sea susceptible de ser mirada en sus entrañas, e incluso en sus más recónditos sitios. La tesis de la actualidad es impulsada por organismos internacionales, principalmente, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)”, (Guerrero, 2011: p. 53) en (Uvalle (coordinador), 2011: p. 53). En México, el origen inmediato de la transparencia es el artículo 6° constitucional, que establece que la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en el caso de que ataque a la moral o los derechos de un tercero, indicando que toda información que se genere en cualquier autoridad u organismo federal, estatal o municipal es pública, permitiéndose su reserva temporalmente por razones de seguridad nacional y orden público en los términos que fijen las leyes.

La administración pública debe ser transparente, permitir el acceso a la información que genera a sus ciudadanos y rendir cuentas de su actuar; dichos postulados no podrían explicarse sin la aportación del Grupo Oaxaca, cuyos integrantes hicieron posible la existencia formal de una ley de acceso a la información pública.

El caso del Grupo Oaxaca es muy peculiar e importante por el contexto histórico del país, ya que con la alternancia en la Presidencia de la República, Vicente Fox Quesada había prometido abordar legislativamente, de llegar al poder, la creación de una Ley sobre el Derecho a la Información. “Con la alternancia en el poder, las banderas de la democracia, la democratización y la transparencia se fortalecen en

el sentido de que el poder estatal no podía sustraerse a la vigilancia de los ciudadanos (...) llegaba la hora de que el Estado fuese regulado por la transparencia para evitar el manejo patrimonial de los recursos estatales y para que difundiera la información relativa con los asuntos de la vida comunitaria” (Uvalle, 2013: p. 62-63).

Esta alternancia daba la idea de que tenían que coexistir cambios en la nueva administración pública, por lo que no existían motivos para que el nuevo gobierno obstaculizara la creación de una política de transparencia “la esencia de la transparencia es democrática y por tanto, es parte de los límites que tiene la autoridad para no ocultar ni fragmentar la información con fines que no sean públicos. La importancia de la transparencia se enlaza con la necesidad de que el poder tenga que abrir los archivos y expedientes que registran la información de carácter público” (Uvalle, 2013: p. 63).

En este horizonte de promesas políticas, el discurso legal subyace en la temática del derecho a la información, donde las coincidencias, los obstáculos y los disensos se discutían abiertamente, tal es así que “el 23 y 24 de mayo de 2001 se lleva a cabo el Seminario Nacional de Derecho a la Información y Reforma Democrática en el estado de Oaxaca¹⁴, en dicho seminario participaron periodistas, académicos representantes de organizaciones no gubernamentales, activistas de la sociedad, editores de medios de comunicación, asociaciones de editores, organización de reporteros y universidades” (Moctezuma, 2013: p. 80).

Al concluir el evento, el documento que se dio a conocer fue la “Declaración de Oaxaca”, que tenía como fin inmediato elaborar un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

En la declaración de Oaxaca se estableció el objetivo de impulsar la formulación y aprobación de una ley que recogiera, por lo menos, los siguientes seis elementos:

14 Dicho seminario fue convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, El Reforma, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México.

DECLARACIÓN DE OAXACA

Núm.	Objetivo
1	Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado, le pertenece a los ciudadanos.
2	Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.
3	Establecer sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicite.
4	Establecer con claridad un capítulo de excepciones y asegurarse de que estas sean mínimas.
5	Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y las autoridades, y
6	Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.

Cuadro 8

Fuente: Elaboración propia, con base en Escobedo, Juan Francisco, Movilización pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, disponible para su consulta en <http://www.saladeprensa.org/art417.htm> (última fecha de consulta, Enero de 2018).

Por lo anterior, “el Grupo Oaxaca decidió subrayar las condiciones en relación con cuatro temas y exigir públicamente su regulación de manera adecuada y en instrumentos jurídicos diversos:

1. Ley de Acceso a la Información Pública
2. Ley de Transparencia Publicitaria
3. Ley de Medios Públicos, y
4. Regulación del derecho de réplica

Los temas que no concitaron consenso se dejaron fuera de la declaración y automáticamente quedaron fuera de la agenda de movilización de la opinión pública del Grupo”.¹⁵

Una de las primeras tareas del Grupo Oaxaca fue insistir en que el Presidente Vicente Fox Quesada cumpliera su promesa de campaña, de formular una iniciativa

¹⁵ Escobedo, Juan Francisco, Movilización pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, disponible para su consulta en <http://www.saladeprensa.org/art417.htm> (última fecha de consulta, enero de 2018).

de Ley sobre el Derecho a la Información. Sin embargo, y ante el silencio del gobierno se tuvo que buscar otro camino, el de ejercer presión sobre el equipo de trabajo del poder Ejecutivo, por medio de la publicación de 10 principios básicos que tendría que tener una ley moderna sobre el derecho de acceso a la información, y que se planteaban como ideales, los cuales se mencionan a continuación:

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA LEY DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Núm.	Principio
1	El acceso a la información pública es un derecho fundamental.
2	La información pública le pertenece a las personas y a ellas corresponde que información requieren y como la usarán.
3	Debe existir la máxima apertura, transparencia y rendición de cuentas de los poderes del Estado.
4	Hay obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado de forma veraz, oportuna y correcta.
5	Deben establecerse procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos. La entrega no deberá exceder diez días hábiles.
6	La ley establecerá las excepciones para tener acceso a la información. Entre ellas se incluirán los campos de la vida privada, seguridad nacional, seguridad pública, política exterior, secretos científicos, industriales y bancarios.
7	Debe haber un organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
8	Tras la pista del dinero. Todos los órganos del Estado y entidades que ejerzan gasto público estarán obligados a permitir el acceso a la información relacionada con los fondos administrativos.
9	Deberá establecer una consistencia jurídica entre la ley de acceso a la información pública y leyes relacionadas como la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales.
10	Promoción del federalismo. Se busca que la ley de acceso a información sea el punto de partida para fomentar la deliberación y regulación de la materia en el ámbito de los Estados y Municipios.

Cuadro 9

Fuente: Elaboración propia, con base en (Navarro, 2004: pp. 132-133).

A pesar de las grandes trabas que tenían que superarse, algo era claro, durante 2001, tenía que aprovecharse la alternancia que se había dado en el 2000, pues representaba la coyuntura perfecta para gestionar el tema del acceso a la información y su regulación y llevarlo a la agenda parlamentaria.

La respuesta por parte del Gobierno Federal se hizo saber, en los primeros minutos del 1° de diciembre de 2001, el Poder Ejecutivo Federal envía al Congreso su Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información [...]. Después de la intensa negociación y análisis que se vivió en la Cámara de Diputados entre la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, se firma el dictamen final, el 24 de abril de 2002, por los 411 diputados presentes en la Cámara de Diputados. Lo anterior presentó un proceso sin precedentes en la historia, pues se aprobó por unanimidad el dictamen de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que constituyó un gran esfuerzo por dejar de lado las diferencias y engrandecer los consensos alcanzados.

El dictamen aprobado pasó a la Cámara de Senadores justo en la última sesión del periodo ordinario de sesiones, el 30 de abril de 2002 a efecto de examinarla y discutirla. (...) La Ley fue firmada por el Ejecutivo Federal el día 10 de junio y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio del 2002, representando el mayor acuerdo entre el ejecutivo federal, los partidos políticos y la participación ciudadana a través del Grupo Oaxaca. Lo cierto es que la ley es un instrumento valioso no sólo por su contenido sino también por su proceso de creación, derivada de tres propuestas; en donde se buscan el mayor número de coincidencias y dejar fuera de la discusión para acelerar el proceso las divergencias que pudieran existir entre los negociadores y creadores de la Ley. Entraría en vigor el 12 de junio de 2003, convirtiéndose en el ordenamiento que obliga, reglamenta y garantiza el derecho de acceso a la información pública. (Moctezuma, 2013: pp. 85-86 y 88-89).

Resulta necesario puntualizar que sin la organización de la sociedad, la participación ciudadana y el deseo de saber qué es lo que hace el gobierno y cómo lo hace, la ley no hubiera podido salir a flote, pero en un mundo global, donde todos estamos interesados en saber lo que ocurre a nuestro alrededor resultaba necesario una normatividad que asegurara este derecho, quizá el Grupo Oaxaca no tenía presente los alcances que su obstinación podría tener, la capacidad de exigir cuentas y que nada quede oculto, pues “a partir de esta fecha, la transparencia se

ha convertido en una herramienta útil para vigilar y controlar el poder desde la sociedad y por los ciudadanos con base en la lógica de aprendizaje que también corresponde a los ambientes democráticos y que combina por tanto, realismo, restricciones y oportunidades” (Uvalle, 2013: p. 65).

Con base en lo anterior, queda claro que se han generado experiencias civiles exitosas en las que la ciudadanía ha logrado participar con el gobierno en su conjunto en los procesos de toma de decisiones, “ha sido sin duda el activismo en los espacios públicos, determinante para que la demanda a favor de la transparencia ingrese a la agenda de gobierno (...) reconociendo el derecho de acceso a la información pública como un paso fundamental en el quehacer de la vida pública del país” (Uvalle, 2013: p. 65).

La transparencia ha demostrado ser la estrategia para crear un espacio de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados para la implementación de políticas de largo alcance en beneficio de la población, permitiendo la construcción de instituciones competitivas y democráticas que facilitan la participación ciudadana.

2.2 La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

El 11 de junio de 2002, se promulgó y publicó en el DOF la LFTAIPG expedida por el Congreso de la Unión, con dicha ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que posteriormente tuvo el nombre de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el derecho de acceso a la información; resolver la negativa de las solicitudes de información y la protección de datos personales en poder de las dependencias y entidades.¹⁶

16 El Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública por el cual se crea el instituto se firma en Los Pinos por el presidente Vicente Fox Quesada, el 20 de diciembre de 2002, y para el 24 de diciembre de 2002, es publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Las principales funciones y objetivos que tenía el IFAI, se enuncian a continuación:

**LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA GUBERNAMENTAL, 2002**

Artículo/fracción	Ordenamiento
Artículo 1	La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.
Artículo 4, fracción I	Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
fracción II	Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.
fracción IV	Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
Artículo 13 fracción I	Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.
Artículo 33	El instituto es 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 la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.
Artículo 34	El instituto estará integrado por cinco comisionados quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal (...).
Artículo 49	El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al instituto al día siguiente de haberlo recibido.
Artículo 56 fracción I	Las resoluciones del instituto podrán: Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo.
...fracción II	Confirmar la decisión del Comité.
...fracción III	Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifiquen la información, o bien, que modifiquen tales datos.
Artículo 59	Las resoluciones del instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación (...).

Cuadro 10

Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002.

Con base en el cuadro anterior, se visualiza que, el entonces IFAI, era el órgano regulador en materia de información del gobierno federal, tenía por objeto garantizar el acceso a la información pública y resolver las negativas de acceso a la información mediante un procedimiento que se llevaba a cabo una vez que el solicitante interpusiera un recurso de revisión, que es el medio que se utiliza cuando no se está de acuerdo en la información que se proporcionó por parte de los sujetos obligados.

Asimismo, cuando recién inició con sus facultades, el instituto se integró por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente. Ellos eran los encargados de deliberar, en forma colegiada, las conclusiones de los recursos de revisión. Durante los primeros años de vida del instituto, los comisionados enfrentaron grandes retos, entre ellos el de construir la operatividad de dicha institución y lo más importante enviar ese mensaje de apoyo a la sociedad de que ahora existía un instituto que se encargaría de vigilar este máximo derecho social, por lo que el tiempo de vivir bajo la opacidad y el miedo a la represión se había terminado, los ciudadanos podían preguntar y el gobierno tenía que responder.

Por último, se estableció que el IFAI contara con mecanismos que exigían a los sujetos obligados de la LFTAIPG el cumplir con sus disposiciones, pues las resoluciones que emitía eran inatacables e inapelables, ya que era la única instancia destinada a regular del derecho de acceso a información, resolver las controversias existentes entre los solicitantes, las dependencias y las entidades de la administración pública federal, y permitir el libre flujo de información de manera proactiva y regulada, viendo en todo momento por el ciudadano y garantizando que “el Estado no se cierre en sus ámbitos de competencia y decida en cambio, abrirse para que la información que tiene a su cargo sea conocida por los diversos públicos de la sociedad” (Uvalle, 2013: p. 75).

Capítulo 3 El cambio de IFAI a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI): dos problemas que inhabilitan el cumplimiento de su objetivo

A partir de la creación del IFAI, en 2002, el instituto ejerció sus funciones como el encargado de promover el derecho de acceso a la información en México; sin embargo, las brechas que aún existían en el tema impedían que el acceso a la información se ejerciera en su totalidad, ya que únicamente podía llevar a cabo funciones de resolver la negativa de las solicitudes de información y la protección de datos personales en poder de las dependencias y entidades, pero no estaba facultado jurídicamente como un órgano autónomo capaz de tomar sus propias decisiones, a fin de promover este derecho con la mayor apertura posible. Para que el INAI (otrora IFAI) se convirtiera en el instituto que actualmente es, fue necesario llevar a cabo la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, por lo que en este capítulo se revisarán sus principales postulados, asimismo se analizarán los dos problemas principales que inhabilitan el cumplimiento del objetivo del nuevo instituto: los tiempos de respuesta para acceder a la información pública y la especialización por parte de los sujetos obligados.

3.1 La creación del INAI

Como se señaló anteriormente, el IFAI se creó, a fin de garantizar el acceso a la información pública; sin embargo, las brechas que existían en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 2002, inhabilitaban que el instituto ejerciera diversas facultades para garantizar el cumplimiento de sus atribuciones. Por lo cual, a fin de contar con un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y que garantizara el acceso a la información y la protección de datos personales de manera imparcial y transparente, el 7 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de

Transparencia”¹⁷, esta reforma “constituye un parteaguas en el uso, acceso y conocimiento de la información, pues busca poner al alcance de los ciudadanos todos los elementos que sean necesarios para que cualquier interesado solicite a las autoridades información que esté en su poder, al tiempo que establece mecanismos efectivos de protección de aquella información que debe ser tratada con especial cuidado por contener datos personales”.¹⁸ La reforma constitucional en materia de Transparencia se sustenta en los tres ejes fundamentales siguientes:

EJES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

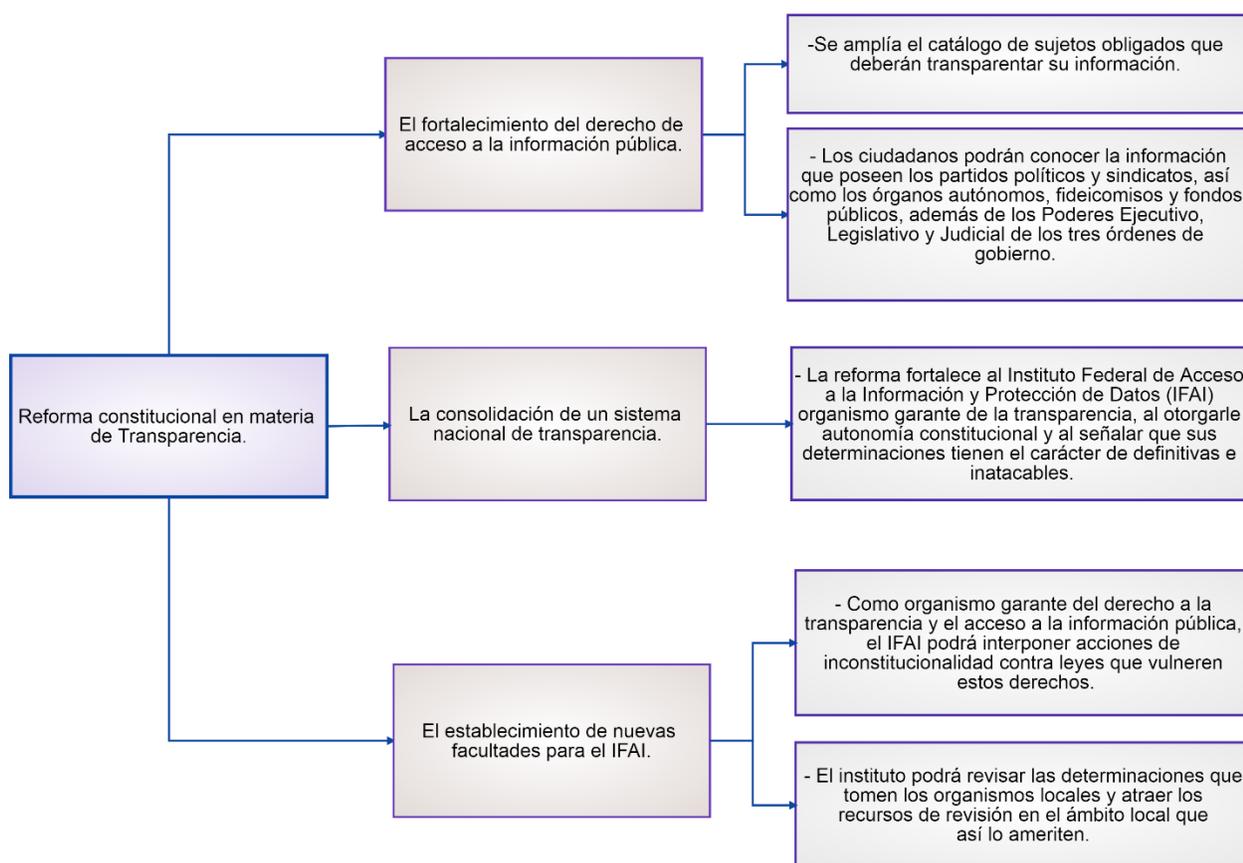


Figura 2

Fuente: Elaboración propia, con base en la Reforma en Materia de Transparencia.

17 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Transparencia, del 7 de febrero de 2014. Disponible para su consulta pública en el enlace siguiente:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

18 Reforma en Materia de Transparencia, pág. 3. Disponible para su consulta pública en el enlace siguiente:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66464/13_Transparencia.pdf

Uno de los pilares de la reforma en materia de transparencia consistió en otorgarle autonomía constitucional al entonces IFAI, a fin de contar con un órgano imparcial y ajeno a los Poderes de la Unión. “A este organismo garante, cuyas actividades estarán encaminadas al ámbito federal, se le atribuyeron facultades para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, lo que además de hacerlo autónomo, le garantiza independencia, al no estar sujeto a presiones políticas ni de índole presupuestal”.¹⁹

Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 4 de mayo de 2015, se da la pauta para que se instaure el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organismo público autónomo que cuenta con mayores atribuciones y facultades para dar cumplimiento al mandato constitucional que le fue asignado. La definición, objetivo, misión e integración del INAI se presentan en el cuadro siguiente:

CARACTERÍSTICAS DEL INAI

¿Qué es el INAI?
<p>El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales.</p> <ul style="list-style-type: none"> – El primero garantiza que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicato; o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad te entregue la información pública que se le solicite. – Para el segundo garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información.
Mandato
Misión
<ul style="list-style-type: none"> – Garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa.

19 Ídem, pág. 4.

CARACTERÍSTICAS DEL INAI

Visión
<ul style="list-style-type: none"> – Ser una institución nacional eficaz y eficiente en la consolidación de una cultura de la transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales, reconocida por garantizar el cumplimiento y promover el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales como base para la participación democrática y un gobierno abierto.
Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> – Objetivo 1: Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales. – Objetivo 2: Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas. – Objetivo 3: Coordinar el Sistema Nacional de Transparencia y de Protección de Datos Personales, para que los órganos garantes establezcan, apliquen y evalúen acciones de acceso a la información pública, protección y debido tratamiento de datos personales. – Objetivo 4: Impulsar el desempeño organizacional y promover un modelo institucional de servicio público orientado a resultados con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.
Integrantes
¿Qué es el pleno?
<p>Es el órgano máximo de dirección del INAI y se integra por siete comisionados designados por el senado de la república, quienes sesionan periódicamente y cuyas funciones se establecen en la constitución y en leyes aplicables en la materia promoviendo en todo momento la transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos personales.</p> <p>Entre sus facultades destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Expedir lineamientos y criterios que regulen la organización y funcionamiento administrativo del instituto, y que regulen la protección de datos personales. – Resolver (confirmando, revocando o modificando), mediante votación, los recursos de revisión en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales. – Proponer sanciones a quienes no cumplan con sus resoluciones. – Mejorar y vigilar el cumplimiento de las leyes en temas de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. – Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y tratados que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. <p>Entre los comisionados que integran el pleno, se elige al titular de la presidencia, quien representa al INAI ante cualquier autoridad, persona o ente privado o público, ya sea nacional o internacional; y quien cuenta con voto de calidad para definir, en caso de empate, los asuntos discutidos en las sesiones.</p>

Cuadro 11

Fuente: Elaboración propia, con base en el sitio web del INAI. Disponible para su consulta pública en el enlace siguiente: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>, 1 de abril de 2018.

Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en 2015, se dio la pauta a la instauración formal del INAI como un organismo público autónomo responsable de garantizar dos derechos fundamentales, el primero, que concierne al acceso a la información pública, y el segundo a la protección de datos personales.

Respecto del primero, que es el objeto de estudio de este documento, el INAI debe de garantizar el acceso a la información pública que provenga de cualquier autoridad en el ámbito federal, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, sindicatos, y cualquier persona física o moral que ejerza recursos públicos, para lo cual contará con un órgano máximo de dirección, que se integra por siete comisionados, cuyas funciones deberán permitir el libre flujo de la información, por medio de expedición normativa necesaria para llevar a cabo este derecho.

El pleno del INAI es el encargado de resolver, mediante votación, los recursos de revisión o inconformidad que los ciudadanos presenten ante el instituto, para llevar a cabo sus funciones de forma eficaz y eficiente, el INAI contará en su estructura orgánica con una Secretaría de Acceso; una Secretaría de Protección de Datos Personales; una Secretaría Ejecutiva; veinticinco direcciones generales; una Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia; una Secretaría Técnica del pleno, y un Consejo Consultivo. (Anexo II)

Asimismo, el acceso a la información se encuentra arropado por una serie de principios universales que garantizan y obligan al INAI a cumplir con su mandato, lo cual constituye un paso relevante, ya que “el derecho a la información abona en favor de la vida colectiva y productiva en la cual los agentes políticos y sociales tienen interés en conocer qué hace el Estado (...) entendido como la institución que lleva a cabo la administración de la vida colectiva” (Uvalle, 2013: p. 56), dichos principios se enuncian a continuación:

PRINCIPIOS UNIVERSALES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Principio	Definición
Pro persona	Obliga a la interpretación de la norma cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la restringida cuando se determinen limitaciones permanentes a su ejercicio o su suspensión extraordinaria.
De universalidad	Es un derecho inherente a la comunidad internacional.
De interdependencia e indivisibilidad	Debe de interpretarse y tomarse en su conjunto.
De progresividad	Implica un avance gradual hacia la más completa realización de los derechos humanos, en función de los recursos materiales de los estados.
De interpretación conforme	Una ley no puede declararse nula cuando pueda interpretarse en consonancia con la Constitución y los tratados internacionales en materia de acceso a la información.
De máxima publicidad	Implica realizar un manejo de la información bajo la premisa de que toda ella es pública, y por excepción, se podrá clasificar como confidencial o reservada.
De no discriminación	Sugiere la prohibición de todo tipo de distinción.
De accesibilidad	Toda la información en posesión de los sujetos obligados deberá ser accesible a cualquier persona.
De rendición de cuentas, transparencia e imperio de la ley	Transparencia. Poner a disposición de toda persona la información.
	Rendición de cuentas. Informar y justificar decisiones y acciones.

Cuadro 12

Fuente: Elaboración propia, con base en el “Curso sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, impartido por el INAI, de marzo de 2018.

Los principios universales del acceso a la información permiten que el INAI pueda llevar a cabo sus funciones, ya que, el hecho de que se consideren acciones universales implica que son aplicables en el ámbito nacional e internacional, por lo que la interpretación de la norma debe de llevarse a cabo atendiendo a éstos.

En conclusión, y derivado del análisis de las características del INAI, se colige que el instituto cuenta con funciones que, en lo escrito, le permiten llevar a cabo el cumplimiento de uno de sus objetivos principales, el permitir el libre acceso a la información pública, ya que es el encargado de garantizar, ante cualquier autoridad, que se entregue la información solicitada; además, de sus cuatro objetivos estratégicos, tres se relacionan directamente con el cumplimiento de su misión, los cuales son “garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública (...)”; “promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a

la información pública (...) así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas”, y “coordinar el Sistema Nacional de Transparencia y de Protección de Datos Personales”, a fin de que se apliquen las acciones necesarias para el cumplimiento de este derecho.

Es menester señalar que, a simple vista, el INAI se encuentra dotado de las cualidades necesarias para ofrecer a los ciudadanos las herramientas necesarias para ejercer este derecho; sin embargo, en la práctica, la realidad es totalmente distinta, ya que, como se estableció en esta tesis, existen dos problemas que inhabilitan que el instituto de cabalidad al objetivo que se le ha encomendado, a saber, que los tiempos de respuesta son tardados y la baja especialización por parte de los sujetos obligados de la ley general y la ley federal, de los cuales se hablará más adelante.

3.2 Retos institucionales del Siglo XXI

Existen condiciones básicas para llevar a cabo la transparencia y el acceso a la información pública, que se han denominado “principios rectores de la transparencia”, estos funcionan como una guía para hacer efectivo este derecho. De acuerdo con Jacqueline Peschard (2017: p. 69) no solo constituyen un listado de elementos formales que obligadamente deben estar presentes en las normas escritas, sino un conjunto de referencias indispensables para dar lugar a prácticas concretas. Dichos principios se han vertido en diversas convenciones y tratados internacionales que conciben la transparencia y el acceso a la información como una condición esencial para las sociedades democráticas, y también como un derecho y libertad fundamental.

“La jurisprudencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁰ de 2000 y la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información²¹ emitida por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2010 son algunos referentes regionales que fijan los principios rectores que se consideran obligados para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del acceso a la información (Peschard, 2017: p. 69-70). Tales principios, retos institucionales del siglo XXI son el de “máxima divulgación” y “buena fe”.

3.2.1 Principio de “máxima divulgación” y “buena fe”

Un principio es una condición básica para que algo pueda manifestarse, la transparencia y el acceso a la información pública cuentan con principios fundamentales, el de máxima divulgación y el de buena fe, los cuales tienen por objeto ser un eslabón que contribuya a la realización del objeto del INAI, que consiste en garantizar el acceso a la información.

Se consideran principios, ya que, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, un “principio”, es “aquel punto donde parte, nace o surge una cosa”, en términos de nuestro objeto de estudio, ambas cualidades (máxima divulgación y buena fe), son necesarias para que surja el acceso a la información y se permita la transparencia en el gobierno.

Las cualidades de ambos principios se enuncian a continuación:

20 Esta sección retoma los principios rectores tal como los concibe la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Americana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA-CINH, 2010.

21 Organización de los Estados Americanos, *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*, Departamento de Derecho Internacional de la OEA, Nueva York, 2010. Disponible para su consulta pública en el enlace siguiente: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

**PRINCIPIOS Y LIMITANTES DE LA TRANSPARENCIA Y
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Principio/ características	Limitante
De máxima divulgación	
Toda la información en poder del Estado es pública y accesible, en virtud de que es de interés público conocerla. Por ello, debe estar sometida a un régimen limitado de excepciones. ^{1/}	<ul style="list-style-type: none"> - El principio está sujeto a un conjunto de restricciones que salvaguardan otras garantías, es decir otros derechos (por ejemplo, la vida privada), o que preservan un interés público imperativo (como la estabilidad financiera, la seguridad nacional o los compromisos internacionales). - Las restricciones sólo pueden prevalecer sobre el acceso a la información cuando estas constituyan verdaderas excepciones, que responden a objetivos legítimos y tienen una concreción legal (reserva de ley). - Corresponde al Estado la carga probatoria, en caso de establecer límites al derecho de acceso a la información, ya que cualquier negativa debe de estar debidamente fundada y motivada, y quien debe hacerlo es la misma entidad pública que posee la información. - Debe de existir la preminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o falta de regulación.
Se basa en una noción que, teóricamente, revoluciona los procesos de producción y gestión documental, en los cuales tendría que ser incorporada la idea de publicidad desde el inicio: los archivos documentales deben organizarse y presentarse de tal manera que sean accesibles para la ciudadanía. Esto implica que los documentos no sólo sean susceptibles de ser fácilmente localizados y consultados, sino que también estén en un lenguaje llano, comprensible para los lectores, sean o no expertos en la materia.	
Cualquier información en manos de instituciones sea completa, oportuna y accesible [y esté] sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por la ley. ^{2/}	
De buena fe	
Los sujetos obligados deben interpretar la ley de manera que ésta sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información, es decir que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de la transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.	<ul style="list-style-type: none"> - Al partir de una presunción de compromiso por parte de los sujetos obligados, deben de fortalecerse los mecanismos institucionales, a fin de contener y frenar la inclinación natural del poder hacia el secreto y para evitar que las leyes sean sólo instrumentos formales sin traducción real en la práctica social cotidiana.

Cuadro 13

Fuente: Elaboración propia, con base en (Peschard, 2017: p. 70-73).

^{1/} Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.

^{2/} Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, artículo 2.

Derivado del análisis del cuadro, se identificó que existen dos condiciones básicas para que el derecho de acceso a la información se manifieste, las cuales hacen referencia a que aquella información en posesión del Estado debe ser pública y accesible, y sólo podrá reservarse o clasificarse aquella que ponga en riesgo alguna

de sus actividades confidenciales, o del mismo ciudadano, y que la ley, únicamente, podrá interpretarse en favor del solicitante; las limitantes que estos principios han enfrentado, van desde que en ocasiones se clasifica o se reserva información sólo por el temor de que se pueda evidenciar que algo no es adecuado y que en ocasiones la ley no se interpreta en favor del ciudadano, pues resulta más fácil caminar en el sendero del secreto que construir un camino hacia la apertura y la transparencia.

3.2.2 Limitantes de la transparencia, argumentos para la secrecía

Como se ha señalado, el derecho de acceso a la información es indispensable para el funcionamiento de la democracia; sin embargo, la apertura no es absoluta, ya que existen excepciones en cuanto a éste, las cuales son las siguientes:

LIMITANTES DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Limitante	Características
Orientada a preservar el derecho a la privacidad y confidencialidad.	Consiste en que, si bien los gobiernos tienen la obligación de garantizar el acceso a la información, son responsables de asegurar para los individuos y las organizaciones el derecho a la privacidad de sus datos personales, que consiste en mantener fuera del escrutinio público aquella información que los identifica y hace identificables y que pertenece a su esfera particular.
Orientada al mantenimiento del orden público y de la seguridad nacional.	Se refiere a aquella información que, de conocerse, puede tener resultados catastróficos. Por ejemplo, el secreto militar como asunto vital para la supervivencia de una nación y la preservación de la integridad de un territorio frente a ataques de fuerzas extranjeras o de grupos de crimen organizados es un caso indiscutible que limita el acceso a la información, porque el bien que protege la reserva es la posibilidad de que se cumpla con la protección de la viabilidad de un Estado. El problema respecto de la información clasificada como “secreto militar”, es que se ha abusado del concepto, ya que, si bien puede estar relacionado con las fuerzas públicas, no necesariamente altera el orden público o afecta su eficacia.

Cuadro 14

Fuente: Elaboración propia, con base en (Peschard, 2017: p. 75-78).

Del análisis del cuadro anterior, se identificó que el acceso a la información cuenta con dos limitantes específicas, la primera alude a aquellos casos en los que se pone en riesgo la seguridad de un tercero, y que por propia norma debe de

salvaguardarse²², y la segunda se refiere a aquella información que pudiera poner en riesgo la seguridad nacional, en próximos apartados se realizará el análisis correspondiente a la información clasificada y reservada.

Por lo que, como lo señala Jacqueline Peschard (2017: p. 68), “la secrecía obstruye y limita la posibilidad de ejercer una verdadera participación ciudadana en las democracias, pues reduce la intervención de los gobernados a un mero ejercicio demagógico”.²³

3.3 Problemas que inhabilitan el cumplimiento del objetivo del INAI

De acuerdo con la investigación realizada, los problemas que impiden que el INAI garantice el acceso a la información son, que los tiempos de respuesta para acceder a la información pública son tardados y la baja especialización por parte de los sujetos obligados. Los cuales se enuncian a continuación.

3.3.1 Marco institucional del INAI: reformas constitucionales y normativas

Ante la exigencia de acceder a la información pública, se comenzó con la instauración de diversas leyes y reglamentos que, como lo señaló Peschard (2017: p. 68) “iban desde prácticas simbólicas o de promulgación de leyes ornamentales²⁴, con poco efecto real para dotar al ciudadano de información relevante, hasta la instauración de novedosos sistemas institucionales que significaron un cambio en la dinámica pública”.

22 El INAI tiene como misión “garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de datos personales (...)”, por lo que, a pesar de que en este trabajo de investigación no se realizó el análisis de la protección de los datos personales y, únicamente, se analizó el acceso a la información, es importante indicar que las limitantes para el ejercicio de acceso también incluyen la privacidad de los datos personales.

23 El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, define el término “Demagogia” como:
1. f. Práctica política consistente en ganarse con halagos el favor popular.
2. f. Degeneración de la democracia, consistente en que los políticos, mediante concesiones y halagos a los sentimientos elementales de los ciudadanos, tratan de conseguir o mantener el poder.

24 El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, define el término “Ornamental” como:
1. adj. Perteneciente o relativo a la ornamentación o adorno.

Por ejemplo, uno de los aspectos novedosos que ofreció la reforma de IFAI a INAI, es que se delimitó claramente el ámbito de aplicación en las resoluciones referentes al acceso a la información pública y la protección de datos personales²⁵, permitiendo que el instituto contara con un tratamiento especializado de cada materia.

Asimismo, los principales cambios institucionales y normativos que garantizan el adecuado funcionamiento del instituto, pero también en dónde se ven con mayor énfasis las trabas en el acceso a la información son en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el mismo artículo sexto constitucional, de los cuales se realiza un análisis exhaustivo, a fin de que el lector identifique cómo la misma normativa puede propiciar problemas al querer hacer uso de este derecho.

3.3.2 Reforma constitucional del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con la reforma al artículo sexto constitucional que se llevó a cabo en 2014 se modificaron diversos postulados para permitir el libre flujo de información y garantizar que los procesos para la obtención de ésta sean universales a todas aquellas dependencias que ejerzan recursos públicos, así como dotar de autonomía técnica y de gestión al órgano encargado de atender este mandato. Por último, era necesario que las resoluciones que dictase el INAI permitieran medidas de sanción a aquellos que quisieran impedir el ejercicio del acceso a la información, como se muestra a continuación:

25 A partir de la reforma en materia de transparencia, se emitió diversa normativa para llevar un tratamiento específico de cada una de las actividades del INAI, entre las que destacan las siguientes:

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE EN 2017

Artículo	Texto
6°	<p>La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. <i>Párrafo reformado DOF 13-11-2007, 11-06-2013.</i></p> <p>Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. (...).</p>
A.	<p>Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: <i>Párrafo reformado (para quedar como apartado A) DOF 11-06-2013.</i></p>
I.	<p>Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. <i>Fracción reformada DOF 07-02-2014.</i></p>
II.	<p>La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.</p>
III.	<p>Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.</p>
IV.	<p>Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución. <i>Fracción reformada DOF 07-02-2014.</i></p>
V.	<p>Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. <i>Fracción reformada DOF 07-02-2014.</i></p>
VI.	<p>Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.</p>
VII.	<p>La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.</p>

Cuadro 15

Fuente: Elaboración propia, con base en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo sexto. Disponible para su consulta pública en el siguiente enlace: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, 26 de octubre de 2014.

Derivado del análisis del artículo sexto constitucional, vigente en 2017, se identificó que la modificación de éste permitió que se colocara de manera expresa como sujetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que ejerza recursos públicos o lleve a cabo alguna actividad en el ámbito federal, estatal o municipal como sujetos responsables de otorgar la información solicitada por el ciudadano, cuando éste quiera ejercer su derecho de conocer el quehacer gubernamental. Asimismo, dota de autonomía constitucional al órgano garante encargado de dar cumplimiento al objetivo de garantizar el acceso a la información pública; prevé la implementación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT)²⁶; establece que las resoluciones del organismo garante son vinculantes, definitivas e inapelables para los sujetos obligados, y en caso de no llevarse a cabo se ejercerán sanciones, a fin de garantizar el acceso a la información.

“Esta modificación a la Constitución estableció el acceso a la información como un derecho fundamental de todos los mexicanos. Punto de llegada, culmina una historia en la que, a lo largo de casi tres décadas, fue ganando terreno la idea de que el reconocimiento constitucional de este derecho consolidaría las bases de la democracia mexicana” (López, 2009: p. 8). Pero, simultáneamente marca el inicio de cambios institucionales, organizacionales y culturales, y la consolidación de ciudadanos con más poder, pero con mayores responsabilidades.

26 El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Asimismo, constituye el espacio para construir una política pública integral, ordenada y articulada, con una visión nacional, con objeto de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica de estos dos derechos en todo el territorio nacional. Se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. El Sistema Nacional se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuye a un federalismo eficiente y eficaz, caracterizado por su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas; a la generación de información de calidad; a la gestión de la información; al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública; a la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad; así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas. Disponible para su consulta pública en el siguiente enlace: <http://www.snt.org.mx/>

Con base en lo anterior, se empodera al INAI como el órgano federal capaz de garantizar el acceso a la información en posesión de los sujetos obligados; sin embargo, también da la pausa para que la interpretación del artículo sexto no sea en favor del ciudadano. Por ejemplo, analicemos lo que señala el artículo en los fragmentos siguientes:

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE EN 2017

Fragmento	Comentarios
"El derecho a la información será garantizado por el Estado".	Como se estableció en el capítulo 1, de este documento, el Estado es aquel poder político organizado en determinado territorio que, legítimamente, puede ejercer el monopolio de la fuerza, ante tal interpretación dicho postulado queda a la deriva, ya que la misma constitución no cuenta con una definición universal del concepto Estado, permitiendo que, algunas dependencias no cumplan a cabalidad con este mandato.
"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión".	El concepto "toda persona" deja a la deriva un sin número de ciudadanos interesados en preguntar, como lo son los adultos mayores, que si bien están interesados en conocer la gestión de los entes responsables de la información, no cuentan con los medios para acceder a ella, como es el uso del internet o de los formatos físicos necesarios para su solicitud, ya que resulta más complejo que una persona de determinada edad conozca que puede hacer uso de este derecho, a alguien que tenga conocimiento de su aplicación.
"(...) la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información".	El hecho de que sea la propia ley (la dependencia) la que declare la inexistencia de la información da la oportunidad de que, en diversos casos, que podrían considerarse "absurdos", se presente tal postulado. Por ejemplo, la revista "Proceso" ²⁷ dio a conocer, el 22 de agosto de 2017, que el Gobierno Federal había declarado "inexistente" el 50.0% de la información solicitada vía el INAI sobre el caso Odebrecht, ²⁸ dicho postulado irradia en lo absurdo, ya que al tratarse de contratos con alto impacto, debió de quedar constancia de las reuniones que se llevaron a cabo antes de firmarse. Con lo anterior se confirma que cuando no es conveniente que se sepa algo, es mejor ocultar la información.

Cuadro 16

Fuente: Elaboración propia, con base en lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo sexto. Disponible para su consulta pública en el siguiente enlace: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, 26 de octubre de 2014.

27 Mathieu Tourliere, (2017, 22 de agosto), Gobierno federal declaró "inexistente" 50% de la información solicitada vía el INAI sobre caso Odebrecht, *Proceso*, disponible para su consulta pública en el siguiente enlace <https://www.proceso.com.mx/500019/gobierno-federal-declaro-inexistente-50-la-informacion-solicitada-via-inai-caso-odebrecht>

28 El caso Odebrecht es una investigación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos publicada el 21 de diciembre de 2016 sobre la constructora brasileña Odebrecht, en la que se detalla que la misma habría realizado coimas de dinero y sobornos, a funcionarios del gobierno de 12 países: Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, durante los últimos 20 años, para obtener beneficios en contrataciones pública. Información disponible para su consulta pública en el enlace siguiente: https://es.wikipedia.org/wiki/Caso_Odebrecht

Con los fragmentos del artículo sexto analizados se ha constatado que, en la normativa, existen puntos ciegos que inhabilitan el cumplimiento del objetivo del INAI de garantizar al 100% el acceso a la información. En seguida se analizan la ley general y federal, a fin de corroborar que no solo en la norma universal se presentan este tipo de problemas.

3.3.3 La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 04-05-2015)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) constituyen los principales ordenamientos legales que rigen el accionar del INAI²⁹, ya que en ellas se encuentran inmersos los postulados necesarios con los que el instituto da atención a este derecho.

La LGTAIP abarca nueve títulos en los que es posible identificar las atribuciones y obligaciones del instituto, los cuales se componen de capítulos, y a su vez de artículos; respecto de la LFTAIP esta se forma de seis títulos, los componentes de ambas leyes se enuncian a continuación:

29 En el Anexo III, se puede visualizar la normativa emitida en materia de acceso a la información, vigente en 2017.

CONFORMACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Titulo	Capítulo	Artículos
Primero: Disposiciones jurídicas	I. Objeto de la ley	1-7
	II. De los principios generales	8-22
	III. De los sujetos obligados	23-26
Segundo: Responsables en materia de transparencia y acceso a la información	I. Del Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	27-36
	II. Organismos garantes	37-42
	III. De los Comités de Transparencia	43-44
	IV. De las Unidades de Transparencia	45-46
	V. Del Consejo Consultivo de los Organismos garantes	47-48
Tercero: PNT	I. De la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)	49-52
Cuarto: Cultura de transparencia y apertura gubernamental	I. De la promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información	53-55
	II. De la transparencia proactiva	56-58
	III. Del Gobierno Abierto	59
Quinto: Obligaciones de transparencia	I. De las disposiciones generales	60-69
	II. De las obligaciones de transparencia comunes	70
	III. De las obligaciones de transparencia específicas de los sujetos obligados	71-80
	IV. De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad	81-82
	V. De las obligaciones específicas en materia energética	83
	VI. De la verificación de las obligaciones de transparencia	84-88
	VII. De la denuncia por incumplimiento a las obligaciones	89-99
Sexto: Información clasificada	I. De las disposiciones generales de clasificación y desclasificación de la información	100-112
	II. De la información reservada	113-115
	III. De la información confidencial	116-120
Séptimo: Procedimientos de acceso a la información	I. Del procedimiento de acceso a la información	121-140
	II. De las cuotas de acceso	141
Octavo: De los procedimientos de impugnación en materia de acceso a la información pública	I. Del recurso de revisión ante los organismos garantes	142-158
	II. Del recurso de inconformidad ante el instituto	159-180
	III. De la atracción de los recursos de revisión	181-188
	IV. De los recursos de revisión en materia de seguridad nacional	189-193
	V. Del recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	194-195
	VI. Del cumplimiento	196-198
	VII. De los criterios de interpretación	199-200
Nueve: Medidas de apremio y sanciones	I. De las medidas de apremio	201-205
	II. De las sanciones	206-216
Transitorios	Del Primero al Décimo Tercero	

Cuadro 17

Fuente: Elaboración propia, con base en la LGTAIP, vigente en 2017.

Como lo señaló Jorge Islas López (2016: pp. 17 y18) las “(...) nuevas reformas de ley, con nuevas instituciones encargadas de proteger y garantizar nuevos derechos, no cambian la realidad de un día para otro. Son procesos que llevan su tiempo, porque también influye, y mucho, el factor humano en la debida implementación de las leyes. La educación y convicción no llegan por decreto”.

Uno de los postulados de esta tesis señala que la actual normativa resulta compleja, por lo que es difícil de comprender y más aun de manejar, lo que ocasiona que se inhabilite el cumplimiento del objetivo del instituto de garantizar este derecho; por ejemplo, la ley general establece en sus nueve títulos los temas siguientes: el objetivo de la ley y las disposiciones jurídicas que deben de seguirse; los responsables en materia de transparencia; el mecanismo por el que se dará atención a los requerimientos, que es la Plataforma Nacional de Transparencia; las acciones que se deben de realizar para tener una cultura de transparencia y apertura gubernamental; las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados; la información que deberá catalogarse como clasificada, reservada y confidencial; el procedimiento para acceder a la información; los procedimientos de impugnación en materia de acceso a la información, y las medidas de apremio o sanciones por el cumplimiento o incumplimiento en la materia.

Sin embargo, lo extenso de la ley desvía de su objetivo principal, que es garantizar el acceso a la información, por dicha razón se realizará un análisis de los capítulos que, desde el punto de la autora, son de vital importancia y permitirán dar cumplimiento al objetivo de la ley, a saber: 1) los tipos de información y su clasificación; 2) el procedimiento para acceder a la información y, 3) los medios de impugnación de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados. Dicho análisis se realizará más adelante, ya que, aunque parezca algo repetitivo, es necesario conocer cómo se compone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues ambas disposiciones se entrelazan en estos tres postulados.

3.3.4 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 27-01-2017)

Debemos cifrar nuestras esperanzas en que por medio de la nueva ley general y la ley federal, hay nuevos incentivos y procedimientos institucionales que obran en favor de nuestro derecho a saber la verdad objetiva de las cosas que son de la esfera pública, lo que puede revertir con el paso del tiempo la desconfianza del ciudadano en sus autoridades, porque tendrá mejores elementos para saber qué hacen en su nombre y con su dinero en el ejercicio de la responsabilidad pública; simplemente porque en una democracia, el ejercicio del poder debe ser transparente y debe de estar bajo la constante y permanente supervisión de los mandantes, del pueblo, titular único y original de la soberanía nacional (Islas López, 2016: p. 18).

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública debe de permitir fortalecer la democratización del país; aumentar la confianza en el servicio público, así como establecer una relación entre el gobierno y la sociedad basada en la rendición de cuentas, a fin de que exista una total apertura en los asuntos del gobierno. La ley federal al igual que la ley general, han estado marcadas por dos aspectos esenciales: el principio de máxima divulgación y de buena fe, pero como toda ley, ésta presenta diversas irregularidades que pueden causar confusión, o una interpretación inadecuada al momento de que el ciudadano decide ejercer su derecho.

Al respecto, es menester señalar que, a pesar de que la información debe ser pública, existen mecanismos de reserva que imposibilitan una apertura total, cuando estos mecanismos se utilizan con el fin de salvaguardar la seguridad nacional o por tratarse de datos personales se estaría realizando la reserva con apego a la propia ley; sin embargo, cuando sólo se realiza por cuestiones malintencionadas o inadecuadamente fundamentadas debería de castigarse el acto. Pero, es lamentable reconocer que, en muchas ocasiones, el servidor público olvida que tiene una responsabilidad con la sociedad para quien trabaja.

En la práctica la aplicación exitosa de las leyes depende de su conocimiento por parte de la sociedad, pues como ha escrito Roberts, Alasdair, “alguna vez la responsabilidad estuvo del lado de los defensores de los derechos a la libre información quienes tenían que argumentar a favor de la conveniencia de la secrecía” (Alasdair, 2003), tal pareciera que hoy, los papeles se han invertido radicalmente, pues sería difícil imaginar una sociedad que no se interesara por lo que ocurre en su gobierno.

Es fundamental la participación activa de la sociedad civil. Sin la presión y movilización constantes de la sociedad civil, las leyes de acceso a información corren el riesgo de convertirse en letra muerta y los principios que las motivan pueden llegar a ser suplantados por intereses menos democráticos. No podemos esperar que los gobiernos cambien por sí mismos. Los vientos de la modernización y la globalización no convertirán de forma automática burócratas cerrados en servidores públicos abiertos y transparentes. (Ackerman, 2009: p. 53).

El acceso a la información es una labor que corresponde a la sociedad y al servidor público en sí, todos somos responsables y debemos crear una cadena virtuosa para permitir que nuestro gobierno deje de transitar por esa ventana oscura para trasladarse a ese vitral cristalino.

La conformación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública cuenta con seis títulos en los que se definen los temas siguientes: los conceptos generales de la normativa; los procedimientos para acceder a la información; los sujetos obligados de rendir cuentas a la ciudadanía; la información que por su carácter debe de clasificarse, y las medidas de apremio y de sanción por el hecho de no otorgar la información solicitada.

Es importante mencionar que, a pesar de que esta ley se encuentra ampliamente relacionada con la ley general, la primera no contiene temas tan generales como lo es la Plataforma Nacional de Transparencia y la obligación de promover una cultura de transparencia y apertura gubernamental. La conformación de la ley federal se enuncia en el cuadro siguiente:

CONFORMACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Título	Capítulo	Artículos
Primero: Disposiciones generales	I. Objeto de la ley	1-8
	II. De los Sujetos Obligados	9-16
Segundo: Responsables en materia de transparencia y acceso a la información	I. Del Instituto	17-52 quinquies
	II. Del Consejo Consultivo	53-60
	III. Unidades de Transparencia y Comités	61-65
	IV. Del Gobierno Abierto	66-67
Tercero: Obligaciones de transparencia	I. De las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados	68-74
	II. De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos federales o realizan actos de autoridad	75-76
	III. De la verificación de las obligaciones de transparencia	77-80
	IV. De la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia	81-96
Cuarto: Información clasificada	I. De la clasificación de la información	97-109
	II. De la Información Reservada	110-112
	III. De la Información Confidencial	113-117
	IV. De las Versiones Públicas	118-120
Quinto: Del procedimiento de acceso a la información pública	I. Del procedimiento de acceso a la información	121-144
	II. De las Cuotas de Reproducción	145
	III. Del Recurso de Revisión ante el Instituto	146-165
	IV. Del Recurso de Revisión de Asuntos Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	166-167
	V. Del cumplimiento de las resoluciones del instituto	168-171
	VI. De los criterios de interpretación	172-173
Sexto: Medidas de apremio y sanción	I. De las Medidas de Apremio	174-185
	II. De las Sanciones	186-192
	III. Del procedimiento sancionatorio	193-206
Transitorios	Del Primero al Noveno	
Transitorios de Decretos de Reforma	Del Primero al Séptimo	

Cuadro 18

Fuente: Elaboración propia, con base en la LFTAIP, vigente en 2017.

Asimismo, a fin de que se visualicen de manera más amigable los postulados de esta ley, se presenta el esquema siguiente:

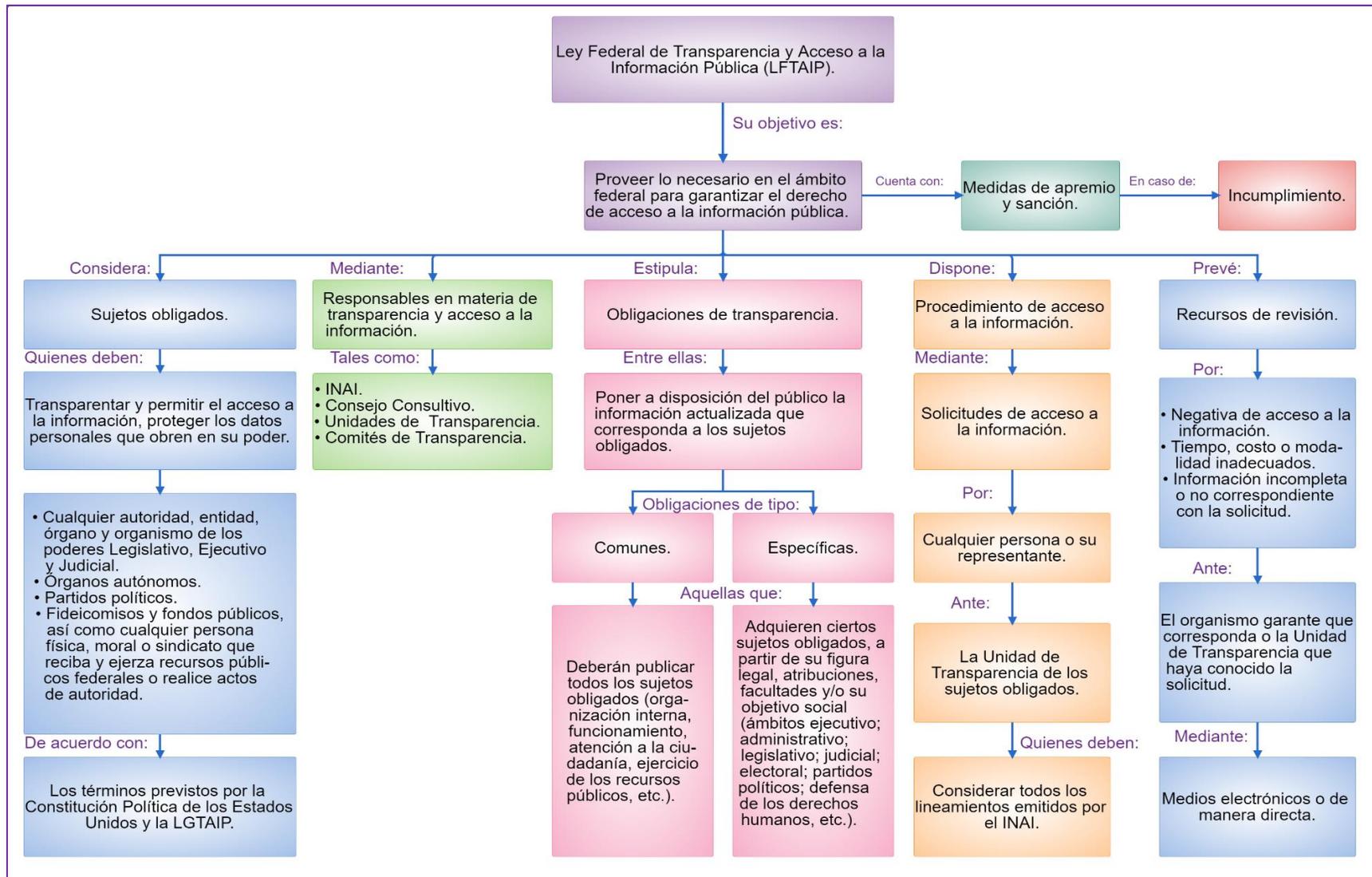


Figura 3

Fuente: Elaboración propia, con base en el “Curso sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, impartido por el INAI, de marzo de 2018, y la LFTAI, vigente en 2017.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene como principal propósito proveer lo necesario, en el ámbito federal, estatal y municipal para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos. Así como, de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, ya que la información generada, obtenida, adquirida, transformada o que se encuentre en posesión de los denominados sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona que la solicite.

La Ley federal determina las atribuciones del INAI, como el organismo responsable de garantizar en el ámbito federal el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos en el artículo sexto de la Constitución y en la Ley General de Transparencia. A la ley se incorporó el principio de Gobierno Abierto, que significa que las Cámaras del Congreso, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, deberán establecer políticas internas para conducirse de forma transparente. Además, deberán generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés; crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones; y promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.³⁰

Como es visible, la ley federal cuenta con diversos apartados y múltiples artículos, que pareciera garantizan que el acceso a la información se cumpla; sin embargo, lo extenso de la ley y los múltiples requisitos para acceder a la información desvía de su objetivo principal que, al igual que en la ley general, consiste en garantizar el

30 Información disponible para su consulta pública en el enlace siguiente:
<https://aristeguinoticias.com/1005/mexico/esta-es-la-nueva-ley-de-transparencia-que-entra-en-vigor-este-martes-documento/>
Última fecha de consulta: 10 de agosto de 2018

acceso a la información, para probar lo anterior, en las páginas siguientes se realizó un análisis de los tres apartados siguientes: 1) los tipos de información y su clasificación; 2) el procedimiento para acceder a la información y, 3) los medios de impugnación de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados. Dicho análisis se muestra a continuación.

3.3.5 Tipos de información

Con base en lo establecido en la LGTAIP y la LFTAIP la información puede clasificarse como reservada o confidencial; al respecto, el concepto “clasificación, hace referencia a los señalamientos siguientes:

CONCEPTO DE INFORMACIÓN CLASIFICADA

Pregunta	Características
¿Qué es?	Es el proceso por el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder se encuentra en alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, por lo cual no es posible entregar la información solicitada.
¿Cuándo se clasifica?	De conformidad con los artículos 106 de la LGTAIP y 98 de la LFTAIP, la clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en que: <ul style="list-style-type: none"> - Se reciba una solicitud de acceso a la información. - Se determine mediante resolución de autoridad competente. - Se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia.
¿Quién clasifica?	De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 100 de la LGTAIP y 97 de la LFTAIP, los responsables de clasificar la información son los titulares de las áreas de los sujetos obligados. Además, es responsabilidad del Comité de Transparencia confirmar, modificar o revocar la decisión en los casos en que se niegue el acceso a la información por encontrarse en alguno de los supuestos de clasificación.
¿Cómo se clasifica?	Los artículos 107 de la LGTAIP y 104 de la LFTAIP establecen que la clasificación podrá establecerse de manera total o parcial de acuerdo con el contenido de la información. Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, el sujeto obligado deberá señalar las razones, motivos o circunstancias especiales.

Cuadro 19

Fuente: Elaboración propia, con base en el “Curso sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, impartido por el INAI, de marzo de 2018, y con base en la LGTAIP y la LFTAIP, vigentes en 2017.

El concepto de clasificación se asignará a aquella información que por su contenido pudiera poner en riesgo la soberanía nacional, perjudicar directamente a un particular, o en el caso en el que su divulgación podría mermar la investigación de algún asunto de interés público.

La ley general y federal conciben dos tipos de clasificación, la que se realiza como “reservada” y la “confidencial”, ambas tienen diversas características y alcances diferentes y, por tanto deben de asignarse exclusivamente al caso que las atañe. Las diferencias de cada una se enuncian en el apartado siguiente.

3.3.5.1 Información reservada y confidencial

De acuerdo con la Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información clasificada es aquella que no puede entregarse a particulares, debido a lo delicado de su contenido. Ambas leyes señalan que la clasificación de la información puede realizarse por motivos de reserva o de confidencialidad.

En el caso de la primera, se considera como “información clasificada como reservada” a aquella que, por su contenido, puede poner en riesgo el interés público o la seguridad nacional; sin embargo, no podrá asignársele ese carácter cuando se trate de violaciones graves a los derechos humanos o la información se relacione con actos de corrupción. En el caso de la segunda, se considera como “información clasificada como confidencial” a aquellos documentos que contienen datos personales, bancarios, fiduciarios, industriales, comerciales, fiscales, bursátiles y postales, cuya titularidad corresponde a los particulares, a quienes se les considera los dueños de la información.

Ambas clasificaciones se presentan en el esquema siguiente:

CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

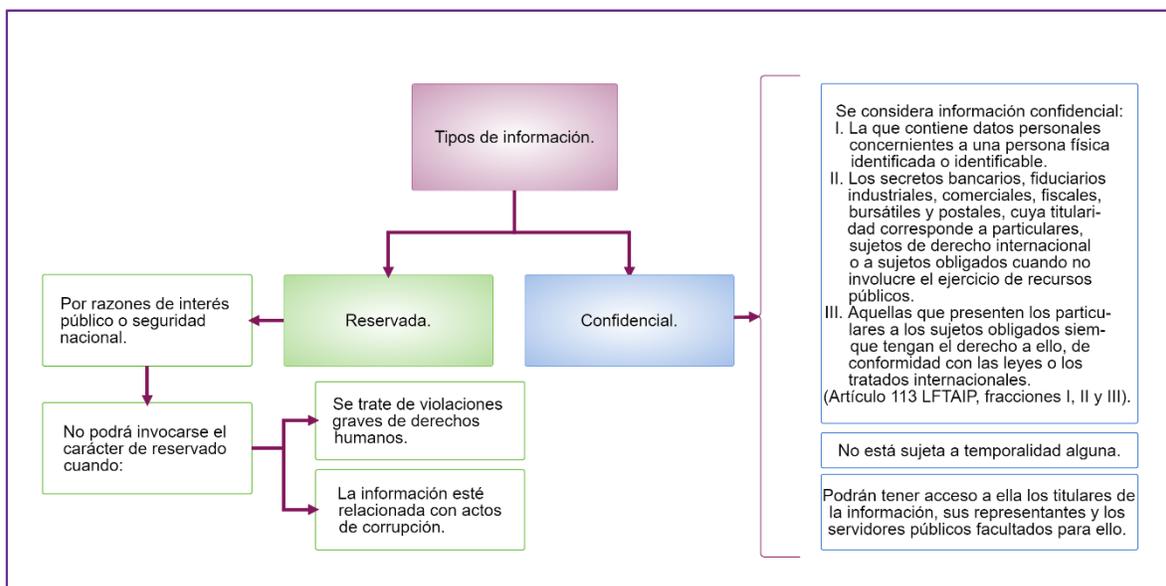


Figura 4

Fuente: Elaboración propia, con base en el “Curso sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, impartido por el INAI, de marzo de 2018.

De acuerdo con la LGTAIP y la LFTAIP la información clasificada como reservada puede tener ese carácter por 5 años, con la posibilidad de ampliarse el plazo por 5 años más, siempre y cuando se justifique que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño que cuente con las características siguientes:

CARACTERÍSTICAS DE LA PRUEBA DE DAÑO

Núm.	Característica
En una prueba de daño el sujeto obligado deberá justificar que:	
1	La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable, de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional.
2	El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación de la información.
3	La limitación que tiene el sujeto obligado de entregar la información que se le solicitó.

Cuadro 20

Fuente: Elaboración propia, con base en el “Curso sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, impartido por el INAI, de marzo de 2018.

La prueba de daño es un instrumento de las leyes en materia de transparencia que, a simple vista, garantizará que aquella información que pueda poner en riesgo la

seguridad nacional no se dé a conocer; sin embargo, dicha categoría también puede representar un obstáculo para el ciudadano al momento de ejercer su derecho, ya que, pareciera, que los sujetos obligados podrían escudarse en estas clasificaciones para evadir su responsabilidad de rendir cuentas.

La normativa en materia de transparencia también señala las razones por las que los documentos clasificados como reservados podrán ser públicos, entre las que destacan las siguientes:

EXCEPCIONES A LA CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN RESERVADA

Núm.	Concepto
Los documentos clasificados como reservados podrán ser públicos cuando:	
1	Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación.
2	Se expire el plazo de clasificación.
3	Existe una resolución competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información.

Cuadro 21

Fuente: Elaboración propia con base en la LGTAIP y la LFTAIP, vigentes en 2017.

De acuerdo con la LGTAIP y la LFTAIP es posible que el Comité de Transparencia de cada dependencia revoque la clasificación de la información, siempre y cuando se cumpla alguna de las excepciones señaladas con anterioridad.

Un ejemplo interesante de como la información clasificada como reservada no siempre se realiza en favor del ciudadano es el tema de las tomas clandestinas, un problema que, si bien afecta, en primer término, a Petróleos Mexicanos, también en el largo plazo puede traer problemas al ciudadano.

Elegí señalar este ejemplo, ya que, como podrá visualizarse en las próximas líneas, no es un tema sencillo, en su interior se enmarca un sinnúmero de alegatos válidos, que van desde que es un tema de seguridad nacional, hasta aquellas posturas que señalan que debe ser un tema de conocimiento público.

TOMAS CLANDESTINAS: INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA O INCUMPLIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Contexto
<p>El actual sistema de transporte de productos petrolíferos representa un grave problema para el sector energético, ya que por la falta de infraestructura, las gasolinas y el diésel son transportados de manera poco eficiente y a un elevado costo, debido a que el empleo de carrotanques (ferrocarril) y autotanques (pipas) es más costoso que usar ductos. Sin embargo, este último medio de transporte, aunque resulta menos caro, es más riesgoso, debido al mercado ilícito de combustibles (tomas clandestinas), lo que ha repercutido en la rentabilidad de dicha actividad.</p>
Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, al tema de tomas clandestinas
<p>En el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que “(...) en 2016, se detectaron 6,537 tomas clandestinas, de las cuales el 57.0% se ubicó en los sectores de Salamanca, con 1,938 tomas (29.6%), y Mendoza con 1,791 tomas clandestinas (27.4%). Asimismo, en ese año, los costos de reparación de ductos ascendieron a 1,767,785.4 miles de pesos. En ese año, la empresa careció de información confiable sobre el volumen de combustible perdido, así como del monto económico que representó. Al respecto, la Gerencia de Medición, Calidad y Balances de la Subdirección Comercial de Pemex Logística (PLOG) señaló que, conforme a su Estatuto Orgánico, no tiene dentro de sus funciones generar un análisis y cuantificación volumétrica y monetaria de las pérdidas por robo de combustibles en ductos, y la Coordinación de Asesores de la Dirección General de Pemex Logística proporcionó una nota simple en la que la Subdirección de Operaciones indicó que en 2016 no contó con información relacionada con el volumen de pérdidas de combustibles ni de las pérdidas monetarias, derivadas de la detección de tomas clandestinas, aun cuando es el operador de la logística de petrolíferos, incluidos gasolinas y diésel.</p> <p>La carencia de información sobre las pérdidas volumétricas y monetarias derivadas de la sustracción de combustible mediante las tomas clandestinas, así como de estrategias para obtenerla, se contraponen con la misión de PLOG de prestar sus servicios de manera rentable y sustentable, con altos estándares de (...) confiabilidad y seguridad y con la acción relevante de coadyuvar al combate del mercado ilícito de combustibles establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, porque impide que la empresa conozca con exactitud la magnitud del problema y, en consecuencia, limitó su capacidad para solucionarlo (...).”</p>
Declaraciones del Director General de Pemex Transformación Industrial
<p>En el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, la Auditoría Superior de la Federación señaló que “(...) la Auditoría Interna de Petróleos Mexicanos proporcionó información sobre el volumen y costo estimado de las pérdidas de combustible en poliductos calculadas por la Gerencia de Gestión Técnica de Salvaguardia Estratégica adscrita a la Subdirección de Salvaguardia Estratégica de Pemex Corporativo; sin embargo, los datos recibidos no coinciden con lo declarado por el Director General de Pemex Transformación Industrial quien afirmó, en entrevista pública, que las pérdidas por el robo de combustible ascendieron aproximadamente a 30 mil millones de pesos y el volumen, a cerca de 26 Mbd. Asimismo, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señaló que el quebranto para las finanzas públicas por el robo de combustibles ascendió a 20 mil millones de pesos anuales.</p> <p>Asimismo, (...) la Gerencia de Gestión Técnica de Salvaguardia Estratégica adscrita a la Subdirección de Salvaguardia Estratégica de Pemex Corporativo, señaló que no se dispone de sistemas de medición confiables en la totalidad de las instalaciones de almacenamiento y despacho, así como en los sistemas de distribución y en las instalaciones a lo largo de éstas (válvulas de seccionamiento, estaciones de bombeo, tanques de alivio, trampas de recepción, y envío de diablo), por lo que no fue posible determinar con precisión el volumen ni el monto monetario perdido de combustibles en el proceso de logística de petrolíferos, ni la parte del proceso de transporte y almacenamiento donde se ubican dichas pérdidas”.</p>

TOMAS CLANDESTINAS: INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA O
INCUMPLIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Documentos de la opinión pública

El 25 de junio de 2017, el diario El Financiero presentó la nota periodística titulada *INAI solicita a Pemex ubicación y número de tomas clandestinas*, en la cual señaló que “El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ordenó a Pemex Logística dar a conocer el número de tomas clandestinas que hay en el país, así como las tomas identificadas en Tlaxcala.

Luego de declararse incompetente para dar esa información, Pemex Logística debe de desglosar la información obtenida del 1 de enero de 2014 al 12 de mayo de 2017, respecto de las tomas clandestinas de todo el país, y del 1 de enero de 2009 y el 12 de mayo de 2017, referente a la entidad tlaxcalteca.

La información de interés del hoy recurrente permitirá conocer la evolución de una de las actividades delictivas desarrolladas en el territorio nacional en los últimos años, así como la trayectoria específica en el Estado de Tlaxcala, lo que eventualmente dotará a la sociedad de elementos informativos valiosos para conocer y evaluar la actuación u omisión de las instituciones involucradas en la prevención y atención de las consecuencias del delito de sustracción ilegal de hidrocarburos”, afirmó la comisionada Arely Cano Guadiana al presentar el caso ante el pleno (...).”

Cuadro 22

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Auditoría Superior de la Federación, Auditoría de desempeño núm. 475-DE “Distribución y comercialización de gasolinas” que se realizó a Pemex Transformación Industrial y a Pemex Logística y la nota periodística publicada por Clemente Anabel (2017,25 de junio) *INAI solicita a Pemex ubicación y número de tomas clandestinas*, *El Financiero*, disponible para su consulta pública en el enlace siguiente: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/inai-ordena-a-pemex-ubicacion-y-numero-de-tomas-clandestinas>

Derivado del análisis del cuadro anterior, se identificaron diversos problemas del término clasificación de la información reservada, lo anterior se confirma con lo señalado por la ASF en el Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2016, ya que señaló que Pemex Transformación Industrial y Pemex Logística no acreditaron contar con información confiable sobre el volumen y el monto económico que representó la sustracción ilícita del hidrocarburo (gasolinas y diésel), a pesar que, de acuerdo con el Estatuto Orgánico de la empresa, Pemex Logística debe de prestar sus servicios de manera rentable y sustentable, con altos estándares de confiabilidad y seguridad.

Al respecto, por ser este un tema de interés público, el INAI recibió un recurso de revisión, en el que un recurrente se inconformó por la respuesta proporcionada por Pemex Logística, relacionada con “la información desglosada correspondiente al

periodo que abarca del 1 de enero de 2014 al 12 de mayo de 2017 referente al número de tomas clandestinas de todo el país, y específicamente en la entidad de Tlaxcala”.

Ante dicha solicitud, Pemex Logística se declaró incompetente para proporcionar dicha información, por lo que el INAI, una vez que el solicitante interpuso un recurso de revisión, en su carácter de organismo público autónomo concluyó que la empresa productiva tenía que dar a conocer la información solicitada por el ciudadano.

En este ejemplo, y por decirlo de una manera coloquial, a simple vista la historia terminó en un final feliz, pues el INAI dictaminó que Pemex Logística tenía que proporcionar la información solicitada; sin embargo, dicha respuesta no se hizo pública, por lo que se desconoce si efectivamente la empresa dio atención a la resolución del INAI y entregó la información o, en su caso, continuó con la postura de clasificarla como reservada. Este caso, también nos permite realizar las consideraciones siguientes:

- Resulta infundado que Pemex Logística no conozca la cuantificación volumétrica y monetaria de las pérdidas de gasolina y diésel, por el robo de combustibles en ductos, debido a que esta empresa es la encargada de operar la logística de petrolíferos.
- El querer ocultar la información clasificándola como reservada permite inferir que Pemex prefiere que no se conozca la gravedad del problema, pues si los datos se hacen públicos podría ocasionar más incertidumbre en la empresa.
- No existe un adecuado control interno en la dependencia, pues las versiones del Director General de Pemex Transformación Industrial y de la Gerencia de Gestión Técnica de Salvaguardia Estratégica adscrita a la Subdirección de Salvaguardia Estratégica de Pemex Corporativo no son coincidentes en cuanto al volumen y costo estimado de las pérdidas de combustible.
- El INAI emitió una resolución en la que solicita que Pemex entregue la información solicitada por un recurrente referente a la ubicación y número de tomas clandestinas; sin embargo, no se hizo público el mandato del instituto,

pues, a la fecha, se desconoce el total de tomas clandestinas de las que Pemex tiene conocimiento.

- La información solicitada no debió de clasificarse como reservada y mucho menos negar su existencia a la ASF, ya que el conocer el número de tomas clandestinas no se encuentra inmerso en ninguno de los postulados de reserva, pues no se trata de información que ponga en riesgo el interés público o la seguridad nacional, al contrario esos datos permitirían conocer la magnitud del problema.
- Pemex pudo haber clasificado la información como reservada o, en su caso, señalar que no contaba con ella sólo si el recurrente o, en su caso, la ASF hubieran solicitado las estrategias con las que se combate la sustracción ilícita de los hidrocarburos, ya que esta solicitud si pudiera perjudicar el interés nacional, pues si se conocen las estrategias que tiene planeadas la empresa se puede alertar a los delincuentes y extender el problema.

Con base en lo anterior, podemos concluir un aspecto importante, uno de los principales actores en los que recae el acceso a la información son los integrantes del Comité de Transparencia de cada uno de los sujetos obligados, pues son ellos los que conocen la información y por tanto pueden decidir si confirman, revocan o modifican la clasificación que haya realizado la unidad administrativa, por lo que es de suma importancia que el Comité de Transparencia visualice el papel tan importante que guarda al momento de hacer valer el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.

3.3.6 Procedimiento para acceder a la información pública

De acuerdo con el título séptimo “Procedimientos de Acceso a la Información Pública”, Capítulo I “Del procedimiento de acceso a la información”, artículos 121 al 140, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se establece el procedimiento para acceder a la información pública que resguardan los sujetos obligados, el cual se puede resumir en las etapas siguientes:

1. El interesado presenta una solicitud de acceso a la información³¹, la cual puede realizarse mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, a cargo del INAI, directamente en la Unidad de Transparencia de cada dependencia, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional.³²
2. Si la solicitud no cuenta con las características necesarias para turnarla al área correspondiente para su atención, la Unidad de Transparencia puede solicitar al interesado, por una sola vez y dentro de los primeros cinco días hábiles después de haberse presentado la solicitud, que complemente o aclare la información solicitada.³³
3. Si el solicitante no responde o aclara su solicitud en el plazo de 10 días hábiles se desecha la petición. Asimismo, si el solicitante responde, y aun así se considera que la solicitud sigue siendo imprecisa igualmente se desecha la petición.³⁴
4. Una vez que el recurrente atiende el requerimiento y complementa su petición, la Unidad de Transparencia de cada sujeto obligado turna la

31 De acuerdo con el artículo 124, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la solicitud debe de contener, al menos los aspectos siguientes: a) nombre o bien los datos generales del representante; b) domicilio o medio para recibir notificaciones; c) la descripción de la información solicitada; d) cualquier otro dato que facilite la búsqueda o localización de la información, y e) la modalidad en la que se solicita el acceso. Sin embargo, es importante señalar que la información del inciso a) y d) podrán ser proporcionadas por el solicitante de manera opcional, por lo que no son requisitos indispensables para la procedencia de la información.

32 Cabe señalar que, con base en lo establecido en el artículo 136, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando las Unidades de Transparencia determinen la notoria incompetencia por parte de los sujetos obligados para atender la solicitud de acceso a la información, deberán comunicarlo al solicitante, dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud y, en caso de poderlo determinar, señalar al solicitante el o los sujetos obligados competentes.

33 De acuerdo con el artículo 128, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este requerimiento denominado "Prevención" interrumpirá el plazo de respuesta establecido en el artículo 132 de la LGTAIP, de 20 días hábiles, por lo que comenzará a computarse nuevamente al día siguiente del desahogo por parte del particular.

34 Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 128, párrafo tercero, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la solicitud se tendrá por no presentada cuando el solicitante no atienda el requerimiento de información adicional. En el caso de requerimientos parciales no desahogados, se tendrá por presentada la solicitud por lo que respecta a los contenidos de información que no formaron parte de la prevención.

solicitud a la unidad administrativa competente para dar respuesta a la solicitud de información.³⁵

5. Si al realizar la búsqueda de la información, el área responsable decide que ésta debe ser tratada como clasificada se somete a consideración del Comité de Transparencia de la dependencia para que éste decida si efectivamente la documentación se encuentra en alguno de los motivos de clasificación.³⁶
6. Asimismo, si al realizar la búsqueda de la información, el área concluye que la información solicitada no se encuentra en sus archivos, el Comité de Transparencia debe de analizar el caso y tomar las medidas necesarias para realizar una búsqueda exhaustiva o, en su caso, deberá expedir una resolución que confirme la inexistencia de la información solicitada.³⁷
7. Si el Comité de Transparencia concluye que la información es clasificada debe de emitir una resolución fundada y motivada, a fin de notificar al recurrente la resolución en comento dentro de los 20 días hábiles establecidos en el artículo 132 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.³⁸

35 Con base en el artículo 130, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando la información requerida por el solicitante ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, registros públicos, en formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por el medio requerido por el solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información, en un plazo no mayor a cinco días hábiles.

36 Con base en el artículo 137, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en caso de que los sujetos obligados consideren que los documentos o la información deba ser clasificada, el área deberá remitir la solicitud, así como un escrito en el que funde y motive la clasificación al Comité de Transparencia, mismo que deberá resolver para: a) Confirmar la clasificación; b) Modificar la clasificación y otorgar total o parcialmente el acceso a la información, y c) Revocar la clasificación y conceder el acceso a la información. Por lo que, la resolución del Comité de Transparencia será notificada al interesado en el plazo de respuesta a la solicitud que establece el artículo 132 de la Ley General (20 días hábiles).

37 Asimismo, con base en el artículo 138 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, si el área concluye que la información solicitada no se encuentra en sus archivos, el Comité de Transparencia también podrá: 1) ordenar, siempre que sea materialmente posible, que se genere o se reponga la información, en caso de que ésta tuviera que existir y 2) el Comité de Transparencia notificará al órgano interno de control o su equivalente quien, en su caso, deberá iniciar un procedimiento de responsabilidad administrativa.

38 Cabe señalar que el artículo 132 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que, excepcionalmente, el plazo referido de 20 días hábiles podrá ampliarse hasta por 10 días hábiles más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el Comité de Transparencia, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse al solicitante, antes de su vencimiento.

8. Una vez que se cuenta con la resolución fundada y motivada de la clasificación de la información se le remite al solicitante, por lo que la solicitud se da por atendida.
9. Si la información solicitada no se encuentra en alguno de los postulados de clasificación, el área encargada cuenta con 20 días hábiles para proporcionar la información, con la posibilidad de presentar una prórroga de 10 días hábiles más.
10. Si en ese periodo la dependencia no entrega la información, el INAI se encuentra facultado para emitir una amonestación pública o una multa al sujeto obligado por incumplir con sus obligaciones de acceso a la información.
11. Si el solicitante no está conforme con la respuesta otorgada puede interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación, un recurso de revisión³⁹ ante el INAI, dicha modalidad y sus características se presentarán en el apartado 3.3.6.1 “Medios de impugnación de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados”, de esta tesis.
12. Una vez que el organismo garante recibe el recurso de revisión, cuenta con máximo 40 días, contados a partir de la admisión del recurso, para resolverlo y emitir una resolución⁴⁰, con la posibilidad de ampliar el plazo, por una sola vez, hasta por un periodo de 20 días hábiles más para su atención.
13. La resolución del organismo garante establecerá los plazos y términos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución.

39 “Si el sujeto obligado se negara a dar la información o lo hiciera en forma incompleta, ilegible o excediera el plazo marcado por la ley para responder, es posible presentar un recurso de revisión ante los organismos garantes competentes, según la autoridad ante quien se dirigió la solicitud (federal o local). Este procedimiento se sigue en forma de juicio, cumpliendo con las formalidades del procedimiento: demanda, contestación, etapa probatoria, audiencia y resolución”. Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, INAI, 2019.

40 Con base en el artículo 151, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las resoluciones de los organismos garantes podrán: a) desechar o sobreseer el recurso; b) confirmar la respuesta del sujeto obligado, y c) revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado.

14. En caso de que el recurso se dictamine como “revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado”, se tendrá que entregar la información en plazo máximo de 10 días hábiles, una vez que se notifique la resolución, con la posibilidad de que el organismo garante, previa fundamentación y motivación, amplíe esos plazos para la entrega de la información.⁴¹

Con base en las etapas señaladas con anterioridad, se concluye que el procedimiento para acceder a la información pública conlleva aproximadamente 46 días hábiles, y por tanto resulta ser tardado y poco eficiente, por lo que en ocasiones el solicitante puede llegar a sucumbir de su solicitud y no continuar con el proceso.

3.3.6.1 Medios de impugnación de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados

Una vez que se dio atención a la solicitud de información por parte del sujeto obligado puede que el solicitante no esté conforme con la respuesta proporcionada.

Los motivos pueden ir desde que: a) no se entregó la información solicitada; b) el sujeto obligado clasificó la información sin los fundamentos adecuados, o c) señaló como inexistente la petición, entre otros.

Los medios de impugnación son tres: 1) recurso de inconformidad; 2) juicio de amparo, y 3) recurso de revisión, las características generales de cada uno se enuncian a continuación:

- Recurso de inconformidad, es un medio de defensa que el particular puede hacer valer ante las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las Entidades Federativas, por lo cual el artículo 159, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que “tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los organismos garantes de las Entidades Federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el

41 Cabe destacar que en el artículo 151, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no se especifica el tiempo máximo que puede ampliarse el plazo para la entrega de la información, debido a que en el artículo únicamente se especifica lo siguiente: “excepcionalmente, los organismos garantes, previa fundamentación y motivación, podrán ampliar estos plazos cuando el uso así lo requiera”.

Instituto o ante el Poder Judicial de la Federación”. Asimismo, “dicho recurso puede ser interpuesto, a elección del particular, ante el órgano garante. Al resolver, la autoridad podrá desechar o sobreseer el recurso de inconformidad; asimismo, confirmar, revocar o modificar la resolución del organismo garante local”. (Cejudo (coordinador), 2019: p. 275).

- Juicio de amparo, es un procedimiento jurisdiccional en el que se debe acreditar el interés jurídico del particular y sólo se utiliza cuando se agota el recurso de revisión, por lo que se presenta ante el Poder Judicial de la Federación.
- Recurso de revisión, es un procedimiento que tiene por objeto otorgar al solicitante un medio de defensa ante una posible negativa de información, en el ámbito Federal, el INAI revisa la respuesta del sujeto obligado y mediante una resolución fundada y motivada, confirma, modifica o revoca la respuesta proporcionada.

En el Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado por el INAI, se define que este procedimiento “se sigue en forma de juicio, cumpliendo con las formalidades del procedimiento: demanda, contestación, etapa probatoria, audiencia y resolución”. (Cejudo (coordinador), 2019: p. 275).

Asimismo, se establece que “la resolución confirma, modifica o revoca la respuesta y solicita se emita una nueva. El recurso debe ser sencillo, expedito y llevarse a cabo a través de una prueba de interés público si existiera una colisión de derechos”. (Cejudo (coordinador), 2019: p. 276).

Cabe señalar que en esta tesis únicamente se revisara el recurso de revisión, debido a que es el procedimiento que lleva a cabo el INAI cuando el solicitante que realizó una solicitud en el ámbito Federal no esté conforme con la respuesta proporcionada por el sujeto obligado.

- Recurso de revisión

De acuerdo con el artículo 143 de la LGTAIP el solicitante puede interponer, de manera directa o por medios electrónicos, un recurso de revisión, el cual será procedente cuando la respuesta proporcionada por parte del sujeto obligado se encuentre en alguno de los postulados siguientes:

- La clasificación de la información
- La declaración de inexistencia de información
- La declaración de incompetencia por el sujeto obligado
- La entrega de información incompleta
- La entrega de información que no corresponda con lo solicitado
- La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley vigente
- La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto a lo solicitado
- La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible o no accesible para el solicitante
- Los costos o tiempos de entrega de información
- La falta de trámite a una solicitud
- La negativa a permitir la consulta directa de la información
- La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y motivación en la respuesta
- La orientación a un trámite específico

Cabe señalar que una vez que el solicitante interpone el recurso de revisión cambia su denominación a recurrente. De acuerdo con el Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado por el INAI, se define al recurrente como “la persona que solicitó información a un sujeto obligado y posteriormente interpuso un recurso de revisión en contra de algún acto relacionado con su solicitud de información”.

Las características del recurso de revisión se enuncian a continuación:

RECURSO DE REVISIÓN

Pregunta	Respuesta
¿Qué es un recurso de revisión?	Es un procedimiento que tiene por objeto otorgar al solicitante un medio de defensa ante una posible negativa de información, en el ámbito Federal, el INAI revisa la respuesta del sujeto obligado y mediante una resolución fundada y motivada, confirma, modifica o revoca la respuesta proporcionada.
¿Ante que autoridad se presenta un recurso de revisión?	Para solicitudes realizadas en el ámbito Federal, el recurso de revisión debe de interponerse ante el INAI.
¿En qué casos se puede presentar un recurso de revisión?	Se puede presentar ante la clasificación de la información; la declaración de inexistencia de información; la declaración de incompetencia por el sujeto obligado; la entrega de información incompleta; la entrega de información que no corresponda con lo solicitado; la falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley vigente; la notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto a lo solicitado; la entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible o no accesible para el solicitante; los costos o tiempos de entrega de información; la falta de trámite a una solicitud; la negativa a permitir la consulta directa de la información; la falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y motivación en la respuesta, y la orientación a un trámite específico.
¿Qué debe de contener el recurso de revisión?	El recurso de revisión debe de contener: el sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud; el nombre del solicitante que recurre o de su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como la dirección o medio que señale para recibir notificaciones; el número de folio de respuesta de la solicitud; la fecha en que fue notificada la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud, en caso de falta de respuesta; el acto que se recurre; las razones o motivos de inconformidad, y la copia de la respuesta que se impugna. Asimismo, el recurrente podrá anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes.
¿Cuánto tiempo tiene el solicitante para presentar un recurso de revisión?	Dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.
¿Cuál es el tiempo que tiene el INAI para dictaminar el recurso de revisión?	Un plazo que no podrá exceder de 40 días hábiles, contados a partir de su admisión, el plazo podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de 20 días más.
¿El INAI puede prevenir al recurrente si su recurso de revisión no cumple con los requisitos establecidos?	Sí, se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención. En caso de que el recurrente no de atención a la prevención se desechará el recurso. Asimismo, la prevención interrumpirá el plazo que tiene el INAI para resolver el recurso, y comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo.

Cuadro 23

Fuente: Elaboración propia con base en lo establecido en la LGTAIP y la LFTAIP, vigentes en 2017.

En síntesis, el recurso de revisión debe de ingresarse ante el instituto dentro de los 15 días siguientes a la fecha de notificación de la respuesta del sujeto obligado y debe de contar con los requisitos establecidos en el artículo 144 de la LGTAIP, en caso de que no se cuente con dichas características, el INAI prevendrá al recurrente por una sola ocasión, a fin de que éste aclare y otorgue los elementos necesarios para que el instituto atienda el recurso en un máximo de cinco días hábiles, en caso de que el recurrente no atienda la prevención el recurso será desechado.

Una vez que se admite el recurso de revisión, el instituto cuenta con 40 días hábiles para emitir una resolución, dicho plazo podrá ampliarse, por una sola vez, hasta por un periodo de 20 días más.

De acuerdo con el artículo 156 de la LFTAIP y el artículo 150 de la LGTAIP el procedimiento para resolver un recurso de revisión es el siguiente:

- Una vez interpuesto el recurso de revisión, el comisionado presidente lo turna a algún comisionado ponente, a fin de que éste proceda a su análisis y dictamine su admisión o su desechamiento.
- Admitido el recurso de revisión el comisionado ponente debe de integrar un expediente, a fin de que, en un plazo de siete días hábiles, las partes interesadas manifiesten lo que a su derecho convenga y presenten los alegatos correspondientes.
- Si dentro del plazo establecido las partes no presentan alegatos el comisionado procederá a dictaminar el recurso con los antecedentes con los que cuente.
- Es pertinente señalar que el comisionado ponente podrá determinar la realización de audiencias con las partes, a fin de contar con mayores elementos para la resolución del recurso de revisión.
- El comisionado encargado del recurso de revisión analizará el recurso y dictaminará su resolución, la cual puede consistir en: a) desechar o sobreseer

el recurso; b) confirmar la respuesta del sujeto obligado, o c) revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado.⁴²

- Las resoluciones deben de señalar los plazos y términos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución, la entrega de la información no podrá exceder de 10 días hábiles; sin embargo, el instituto puede ampliar el plazo si lo considera necesario.
- Los sujetos obligados deberán notificar al INAI sobre el cumplimiento de la resolución.
- En caso de que los sujetos obligados no acrediten el cumplimiento de la resolución dictaminada, el INAI podrá imponer las medidas de apremio siguientes: a) amonestación pública y b) multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces la unidad de medida y actualización.⁴³

En síntesis, el recurso de revisión es un procedimiento que permite al ciudadano contar con un medio de defensa en caso de que el sujeto obligado se niegue a entregar información pública, por lo que es de suma importancia que los comisionados del instituto realicen su labor cumpliendo con los principios de honestidad, celeridad y buena fe, a fin de garantizar la mayor apertura posible en el camino de la transparencia y el acceso a la información.

42 De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículos 157 al 162, el INAI tiene la facultad de:

- a) Desechar o sobreseer el recurso.
 - El recurso será desechado por improcedente cuando: I) sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo; II) se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente; III) no actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 148 de la presente ley; IV) no se haya desahogado la prevención por parte del recurrente; V) se impugne la veracidad de la información proporcionada; VI) se trate de una consulta, o VII) el recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión.
 - El recurso será sobreseído cuando: I) el recurrente se desista expresamente del recurso; II) el recurrente fallezca o tratándose de personas morales que se disuelvan; III) el sujeto obligado responsable del acto lo modifique o revoque de tal manera que el recurso de revisión quede sin materia, o IV) admitido el recurso de revisión, aparezca alguna causal de improcedencia.
- b) Confirmar la respuesta del sujeto obligado: es cuando el instituto señala y confirma que el sujeto obligado dio atención a la solicitud o, en su caso, que la clasificación fue la adecuada.
- c) Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado: el INAI, mediante resolución fundada y motivada modifica la respuesta del sujeto obligado y otorga el acceso a la información solicitada.

43 El artículo 201, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que la amonestación pública o multa se interpondrá al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o bien a las personas responsables de poseer la información.

- Cuadro resumen con el total de días por cada una de las etapas para acceder a la información pública y, en su caso, cuando se interpone un recurso de revisión

A continuación, se presenta un cuadro resumen con el tiempo estimado que tiene que esperar el solicitante para acceder a la información pública.

En este supuesto se presentan los días máximos que se puede ampliar el plazo, pues se consideran las prevenciones que el INAI puede solicitar, así como las prórrogas que puede solicitar el sujeto obligado.

DÍAS HÁBILES PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Proceso	Descripción	Días hábiles que transcurren
Solicitud ⁴⁴	El interesado presenta una solicitud de acceso a la información por alguno de los medios establecidos en la ley federal y general.	1
Prevención ⁴⁵	El INAI puede prevenir al solicitante en caso de que su solicitud no sea clara.	5
Respuesta a la prevención ⁴⁶	Es el plazo con el que cuenta el solicitante para responder a la prevención.	10
Respuesta a la solicitud	Periodo con el que cuenta el sujeto obligado para proporcionar la información.	20
Prórroga para proporcionar la respuesta	Consiste en el periodo que puede solicitar el sujeto obligado para proporcionar la información solicitada.	10
Suma parcial (a):	Tiempo estimado para la entrega de la información, sin interposición del recurso de revisión	46

44 A pesar de que no se establece en la ley que en un día se tenga que presentar la solicitud, se decidió contabilizarlo de esa forma, debido a que es necesario contar con un aproximado del tiempo que transcurre desde el momento en que el solicitante interpone la solicitud.

45 Conviene recordar que en caso de que el solicitante no atienda la prevención, la solicitud de información se desecha.

46 Conviene recordar que durante el tiempo que dure la prevención se interrumpirá el plazo establecido de 20 días hábiles con los que cuenta el sujeto obligado para dar atención a la solicitud de información, asimismo, el plazo volverá a computarse nuevamente el día hábil siguiente al desahogo de la prevención.

DÍAS HÁBILES PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Proceso	Descripción	Días hábiles que transcurren
Recurso de revisión ⁴⁷	El solicitante puede interponer un recurso de revisión si no esta conforme con la respuesta proporcionada por el sujeto obligado.	15
Prevención al recurrente ⁴⁸	Es el tiempo con el que cuenta el recurrente para subsanar las omisiones de su recurso de revisión.	5
Dictamen al recurso de revisión	Plazo con el que cuenta el INAI para resolver y emitir la resolución del recurso de revisión.	40
Prórroga para emitir el dictamen del recurso de revisión	Ampliación del plazo que puede solicitar el INAI para resolver y emitir la resolución del recurso de revisión.	20
Dictamen emitido como “revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado”	En caso de que el INAI dictamine el recurso de revisión como “revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado”, el sujeto obligado tendrá que entregar la información.	10
Suma parcial (b):	Tiempo estimado para que el INAI dictamine el recurso de revisión	90
Prórroga para la entrega de la información una vez que el INAI dictamina el recurso de revisión	El organismo garante, previa fundamentación y motivación, puede ampliar el plazo para que el sujeto obligado entregue la información; sin embargo, el artículo 151, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no especifica el tiempo máximo que puede ampliarse el plazo.	n.d.
Suma total (c)=[(a)+(b)]:	Tiempo estimado para la entrega de la información, una vez que se dictamina el recurso de revisión	136

Cuadro 24

Fuente: Elaboración propia con base en la LGTAIP y la LFTAIP, vigentes en 2017.

n.d. No se establece el tiempo que se puede ampliar el plazo para que el sujeto obligado entregue la información una vez que el INAI dictamina el recurso de revisión bajo la modalidad de “revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado”.

47 Se debe de interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta.

48 Conviene recordar que en caso de que el solicitante no atienda la prevención, el recurso de revisión se desecha. Asimismo, la prevención interrumpirá el plazo que tiene el INAI para resolver el recurso, y comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo.

En conclusión, y como se ha señalado en esta tesis, en la normativa actual los plazos previstos para acceder a la información pública tienden a ser extensos, ya que el tiempo estimado de días hábiles que deben de transcurrir es de, aproximadamente, 21 días hábiles, los cuales pueden ampliarse hasta 46 días hábiles, si es que la dependencia solicita algún tipo de prórroga o existe una prevención.

Además, a los 46 días hábiles que se puede demorar una respuesta podemos sumar los 90 días hábiles más que puede ampliarse la respuesta por la interposición de un recurso de revisión, lo que da un total de 136 días hábiles para conocer sobre determinado asunto, aproximadamente 6 meses después de que se interpuso la solicitud de acceso a la información.

Debido a lo anterior, es necesario que el INAI perfeccione sus programas de atención y capacitación a los encargados de las Unidades de Transparencia, ya que ellos son los principales interlocutores entre las áreas responsables y el ciudadano.

Además, es recomendable que el instituto no sólo se centre en capacitar a los sujetos obligados, sino que también ponga más atención en capacitar al ciudadano, a fin de que éste conozca los medios por los que puede interponer una solicitud, los plazos máximos y mínimos para que su solicitud obtenga una respuesta y los medios de defensa, en caso de que la información solicitada no cumpla con las especificaciones requeridas en su solicitud.

Enseguida se presenta un esquema de operación en el cual el lector podrá identificar, de manera más visual el proceso de solicitud, atención y medios de impugnación de una solicitud de información.

PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

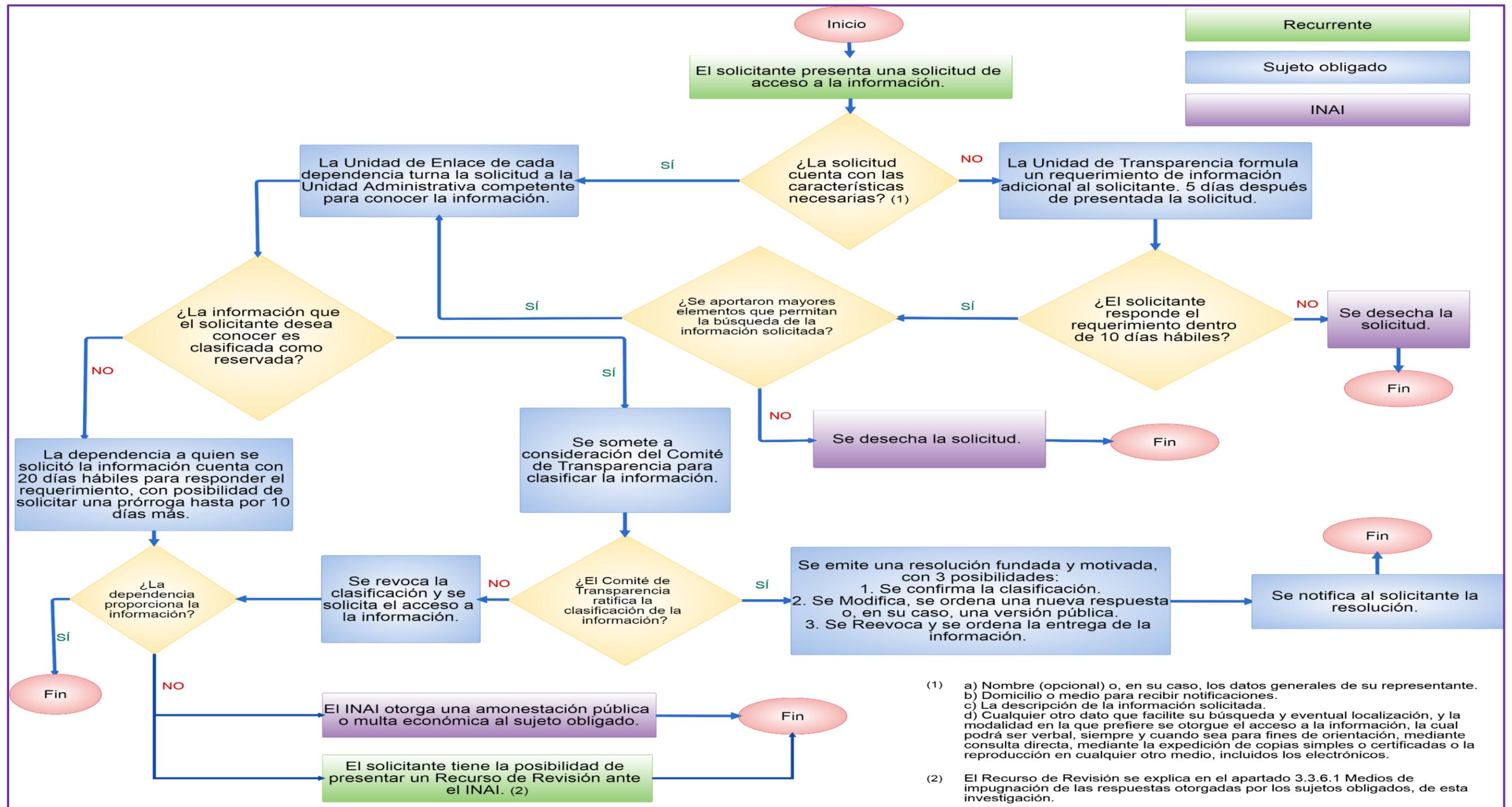


Figura 5

Fuente: Elaboración propia, con base en el Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 4 de mayo de 2015, y el Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública, de 12 de febrero de 2016.

3.4 Especialización de los sujetos obligados

Es necesario que exista una capacitación adecuada por parte del INAI a los sujetos obligados de la ley general y de la ley federal, ya que son ellos los que en primera instancia proveen al ciudadano de la información solicitada.

De acuerdo con el INAI la capacitación a los sujetos obligados “es un proceso que acompaña la generación de cambios en los patrones de actuación de los servidores públicos en favor de una cultura laboral basada en la transparencia, la apertura de la información, el respeto a la autodeterminación informativa y la rendición de cuentas”.⁴⁹

Al respecto, para que el INAI garantice la capacitación a los sujetos obligados debe de tener certeza de que su actual programa de capacitación le permite: 1) capacitar al mayor número de sujetos obligados; 2) que le permita a los sujetos obligados conocer su alcance para dar cumplimiento al acceso a la información; 3) que las respuestas proporcionadas se otorguen en el menor número de días, y 4) que la capacitación permita formar instructores que, a su vez, expandan sus conocimientos a un mayor número de compañeros.

3.4.1 Características de un programa de capacitación

Para elaborar un programa de capacitación que cumpla con los objetivos generales de una institución, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaboró el documento titulado “Guía de capacitación: elaboración de programas de capacitación”, la cual tiene por objeto “proporcionar los elementos sustantivos para la aplicación de los principios técnicos y pedagógicos en la elaboración de un programa de capacitación, de acuerdo a los elementos que los componen”.

En dicha guía se afirma que para lograr los objetivos y metas de la institución es necesario aprovechar óptimamente los recursos con los que se dispone, así como planificar y sistematizar las actividades en las que se requiere la capacitación, a fin

49 Informe de labores INAI, 2017, capítulo 7 “capacitación en materia de derechos de acceso a la información y protección de datos personales”, p. 189.

de que el personal conozca sus obligaciones y pueda realizar sus actividades de forma efectiva.

Un programa de capacitación se define como “la descripción detallada de un conjunto de actividades de instrucción-aprendizaje estructuradas de tal forma que conduzcan a alcanzar una serie de objetivos previamente determinados”.⁵⁰

Sin embargo, queda la interrogante de ¿por qué se debe de elaborar un programa de capacitación? las principales respuestas se enuncian a continuación:

RAZONES POR LAS CUALES ELABORAR UN PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

Núm.	Razón
1	Ayuda al instructor a pensar y a imaginar el desarrollo de la lección en la medida que se estructure.
2	Permite prever las herramientas, materiales y medios auxiliares para realizar el evento, sesión, etc.
3	Determina las diferentes etapas del evento de manera sistemática.
4	Incorpora los contenidos necesarios para el desarrollo del evento sin saturarlo.
5	En él se distribuye el tiempo dentro de un horario establecido.
6	Define los momentos para llevar a cabo la integración del grupo y realizar las evaluaciones necesarias.

Cuadro 25

Fuente: Elaboración propia con base en la “Guía de capacitación: elaboración de programas de capacitación”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2008, pp. 12 y 13.

Es necesario que el programa de capacitación cuente con los temas generales y específicos en los que se desea especializar al servidor público; asimismo, debe de enfocarse, en primera instancia en los sujetos obligados, pero posteriormente debe de extenderse a toda la organización, a fin de que el personal en general esté enterado de las obligaciones de transparencia.

El programa de capacitación del INAI debe de permitir a la institución conocer los temas en los que es necesario que el personal ponga atención, así como permitirle establecer los horarios en los que se otorgará la enseñanza, a fin de no interferir

50 “Guía de capacitación: elaboración de programas de capacitación”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2008. Disponible para su consulta pública en el enlace siguiente:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/160973/Elaboracion_de_programas_de_capacitacion_Anexo_1_250_1.pdf

con las obligaciones que cada persona tenga en la institución y lograr dar cumplimiento al objetivo general que consiste en contar con las habilidades necesarias para permitir el acceso a la información pública.

Las funciones con las que debe de contar el programa se enuncian a continuación:

FUNCIONES DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

Núm.	Razón
1	Orientar las actividades de capacitación al señalar los objetivos, actividades, técnicas y recursos que se aplicarán durante el proceso instrucción-aprendizaje.
2	Seleccionar los contenidos al tener como parámetro el análisis de actividades de manera organizada y sistemática, con base en el diagnóstico de necesidades.
3	Ofrecer al instructor la visión de conjunto del evento, permitiéndole conocer la estructura del mismo y auxiliado en la elaboración de un plan de sesión.
4	Permitir al capacitado la visión total respecto de cómo será el proceso instrucción-aprendizaje durante el período establecido.
5	Proporcionar las bases para efectuar la evaluación del programa: establecer la forma en que está estructurado respecto de la selección y organización de contenidos y su ubicación en relación con el plan de capacitación del cual forma parte.

Cuadro 26

Fuente: Elaboración propia con base en la “Guía de capacitación: elaboración de programas de capacitación”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2008, pp. 11 y 12.

Para que el programa de capacitación cumpla su objetivo, que consiste en dar una visión general y específica al personal que labora en la institución y que tiene actividades específicas, debe de permitir que los servidores públicos a capacitar conozcan el objeto de estudio, las causas por las que es necesario conocer el tema, las técnicas que se utilizarán para hacer dinámica la sesión, el temario que se va a utilizar, y por último saber cómo le permitirá la capacitación desarrollar su trabajo de manera óptima.

Asimismo, es necesario que las acciones de capacitación y profesionalización vayan en aumento, a fin de, en el corto plazo, se pueda contar con un mayor número de personal calificado que pueda cumplir con las responsabilidades inherentes a los cargos que ocupen.

Por último, es necesario que la capacitación sea constante, a fin de que los participantes se mantengan al tanto de los cambios que pudieran presentarse a lo largo del tiempo.

3.4.2 Capacitación de los sujetos obligados por parte del INAI

Es de suma importancia que el INAI, como organismo público autónomo encargado de garantizar el acceso a la información proporcione a los comités y unidades de transparencia de los sujetos obligados los programas de capacitación necesarios que permitan que el personal encargado de dar respuesta a las solicitudes de acceso desarrollen las competencias necesarias para dar atención oportuna a los requerimientos de los ciudadanos.

En tal sentido, la capacitación debe de “proporcionar la capacidad práctica, el saber y las actitudes necesarias para incorporar en las políticas y sistemas de trabajo de los sujetos obligados, los principios y valores que promueven un gobierno abierto, respetuoso de los derechos humanos y eficiente en la provisión del bienestar social”.

Ante tales postulados, en el artículo 24, fracción III, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se estableció que los sujetos obligados deberán “proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia”.⁵¹

Al respecto, en el Informe de labores del INAI 2017, se señaló que, en ese año, el modelo para llevar a cabo el “Programa de capacitación” que se aplicó a los sujetos obligados de la ley general abarcó diversas estrategias, entre las que destacan: la realización de cursos y talleres de capacitación básica y especializada; la implementación de mecanismos de coordinación; la formación de multiplicadores, y la puesta en marcha de un esquema de estímulos para contribuir a desarrollar en

51 Guía de capacitación: elaboración de programas de capacitación”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pág. 190.

los sujetos obligados y organismos garantes los diferentes componentes que se requieren para el fortalecimiento de esta cultura.⁵²

Al respecto, en ese año, las modalidades en las que el INAI proporcionó la capacitación a los sujetos obligados de la ley general fueron presencial y en línea, como se muestra a continuación:

CAPACITACIÓN A LOS SUJETOS OBLIGADOS, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TEMAS RELACIONADOS ^{1/}

Modalidad	Cursos	Participantes
Presencial	340	16,111
En línea	13	143,167
Total	353	159,278

Cuadro 27

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos reportados por el INAI, en el Informe de Labores de 2017, p. 190.

^{1/} Los datos reportados corresponden al período octubre 2016-septiembre 2017.

De acuerdo con el informe de labores 2017, el instituto dio a conocer que, en el periodo correspondiente a octubre 2016-septiembre 2017, llevó a cabo 353 actividades de capacitación relacionadas con cursos en materia de transparencia, acceso a la información y temas relacionados, 340 en la modalidad presencial y 13 en la modalidad en línea, y en la que participaron 159,278 servidores públicos encargados de realizar actividades relacionadas con el acceso a la información.

3.4.2.1 Capacitación presencial

Asimismo, de las 353 actividades de capacitación que el INAI llevó a cabo, las 340 que se impartieron de forma presencial se enfocaron en los aspectos siguientes:

52 Guía de capacitación: elaboración de programas de capacitación”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pág. 190.

CAPACITACIÓN PRESENCIAL IMPARTIDA POR EL INAI ^{1/}

Tema	Núm. de cursos o talleres	Participantes
Capacitación básica en materia de transparencia, acceso a la información y temas afines	241	11,730
Capacitación especializada	71	3,107
Capacitación en el marco de la RENATA ^{2/}	8	316
Capacitación en las entidades federativas	17	898
Formación de instructores	3	60
Total	340	16,111

Cuadro 28

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos reportados por el INAI, en el Informe de Labores de 2017, p. 196.

^{1/} Los datos reportados corresponden al período octubre 2016-septiembre 2017.

^{2/} Red Nacional de Sistema Nacional Anticorrupción, la cual tiene por objeto la coordinación de las instituciones que cumplen alguna función dentro del proceso de anticorrupción: prevención, detección, investigación y sanción de los actos de corrupción.

En el informe de labores del INAI 2017, se señaló que el instituto llevó a cabo 340 cursos en la modalidad presencial para otorgar instrucción a los servidores públicos encargados de las actividades de acceso a la información, con lo cual se capacitó a 16,111 participantes del ámbito federal, estatal y municipal en cinco temas generales: a) en materia de transparencia, acceso a la información y temas afines; b) capacitación especializada; c) capacitación en el marco de la Red Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción; d) capacitación en las entidades federativas, y e) en formación de instructores. Por tema, los cursos se clasificaron de la forma siguiente:

a) Capacitación básica en materia de transparencia, acceso a la información y temas afines

De acuerdo con el informe de labores del INAI 2017, las acciones de capacitación que el instituto llevó a cabo en este tema “tienen el propósito de que todos los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados, conozcan los aspectos teóricos, conceptuales y normativos fundamentales, en materia de acceso a la información, administración y gestión de archivos”, de octubre 2016 a septiembre

2017, el instituto impartió un total de 241 cursos, con lo que capacitó a 11,730 participantes como se muestra a continuación:

CAPACITACIÓN BÁSICA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TEMAS AFINES ^{1/}

Nombre del curso	Cursos impartidos	Participantes
Introducción a la LFTAIP	12	8,241
Introducción a la LGTAIP	6	197
Introducción a la LGPDPPSO	24	1,623
Ética pública	34	582
Sensibilización para la transparencia y rendición de cuentas	35	620
Introducción a la Administración Pública Mexicana	15	328
Funcionalidades de la PNT	1	61
Interpretación y Argumentación Jurídica	1	78
Total:	241	11,730

Cuadro 29

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos reportados por el INAI, en el Informe de Labores de 2017, p. 191.

^{1/} Los datos reportados corresponden al período octubre 2016-septiembre 2017.

LFTAIP: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

PNT: Plataforma Nacional de Transparencia.

LGPDPPSO: Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados.

Con base en lo reportado en el informe de labores del INAI 2017, se evidenció que, en el tema relacionado con “capacitación básica en materia de transparencia, acceso a la información y temas afines”, el instituto impartió 241 cursos, con los que capacitó, de manera presencial, a 11,730 participantes del ámbito federal, estatal y municipal en ocho temas específicos: a) introducción a la LFTAIP; b) introducción a la LGTAIP; c) introducción a la LGPDPPSO; d) ética pública; e) sensibilización para la transparencia y rendición de cuentas; f) introducción a la Administración Pública Mexicana; g) funcionalidades de la PNT, y h) interpretación y argumentación jurídica.

b) Capacitación especializada en temas específicos de la LGTAIP, LFTAIP y la LGPDPPSO

De acuerdo con el informe de labores del INAI 2017, las acciones de capacitación que el instituto llevó a cabo en este tema “está dirigida a resolver necesidades o problemas sobre aspectos particulares de la normatividad, aplicada a situaciones concretas, a lineamientos y criterios que ha emitido el INAI sobre temas específicos y controversiales, estas acciones (...) están dirigidas a determinados perfiles de los sujetos obligados, que tienen bajo su responsabilidad funcional u operativa la aplicación de estas temáticas”, de octubre 2016 a septiembre 2017, el instituto impartió un total de 71 cursos, con lo que capacitó a 3,107 participantes como se muestra a continuación:

CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA ^{1/}

Nombre del curso	Cursos impartidos	Participantes
Clasificación y prueba de daño	15	904
Gobierno abierto y transparencia proactiva	7	163
Políticas de acceso a la información	7	177
Recursos de revisión	7	233
Criterios del pleno	7	245
Sistema Nacional de Transparencia	8	198
Protección de datos personales	11	724
Taller para la carga de información en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia	3	112
Procedimiento de impugnación y criterios del pleno	6	351
Total	71	3,107

Cuadro 30

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos reportados por el INAI, en el Informe de Labores de 2017, p. 192.

^{1/} Los datos reportados corresponden al período octubre 2016-septiembre 2017.

Con base en lo reportado en el informe de labores del INAI 2017, se evidenció que, en el tema relacionado con “capacitación especializada en temas específicos de la LGTAIP, LFTAIP y la LGPDPPSO”, el instituto impartió 71 cursos, con los que capacitó, de manera presencial, a 3,107 participantes del ámbito federal, estatal y

municipal en ocho temas específicos: a) clasificación y prueba de daño; b) gobierno abierto y transparencia proactiva; c) políticas de acceso a la información; d) recursos de revisión; e) criterios del pleno; f) Sistema Nacional de Transparencia; g) protección de datos personales; h) taller para la carga de información en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, y por último i) procedimiento de impugnación y criterios del pleno.

c) Capacitación en el marco de la Red Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción (RENATA)

De acuerdo con el informe de labores del INAI 2017, las acciones de capacitación que el instituto llevó a cabo en este tema tienen el objeto de “generar estrategias y políticas comunes de capacitación, para la promoción e implementación de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas a escala nacional”, ya que la Red Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción es un mecanismo de coordinación y comunicación con y entre los sujetos obligados y organismos garantes de los estados.

Asimismo, es necesario aclarar que la Red Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción operó por medio de talleres de capacitación de planeación, balance y de resultados, en los que participaron los enlaces de capacitación de algunos sectores de cada estado. Por lo que, de octubre 2016 a septiembre 2017, el instituto impartió un total de 7 cursos en el ámbito federal y 1 en el regional, con lo que capacitó a 316 participantes como se muestra a continuación.

CAPACITACIÓN EN EL MARCO DE LA RENATA ^{1/}

Núm. del curso	Sectores convocados	Participantes
Ámbito federal		
Curso núm.1	1. Agricultura, ganadería, pesca y medio ambiente 2. Comunicaciones y transportes 3. Educación	50
Curso núm.2	4. Ciencia y tecnología 5. Energía 6. Seguridad nacional	43
Curso núm.3	7. Económico laboral 8. Financiero y de instituciones nacionales de crédito 9. Salud y seguridad social	80
Curso núm.4	10. Organismos autónomos 11. Poder legislativo 12. Poder judicial 13. Tribunales autónomos	14
Curso núm.5	14. Partidos políticos y organismos electorales	10
Curso núm.6	15. Sindicatos	38
Curso núm.7	16. Agricultura, ganadería, pesca y medio ambiente 17. Comunicaciones y transportes 18. Educación	44
Ámbito regional		
Curso núm.8	19. Organismos garantes de todas las regiones	37
Total	8 cursos	316

Cuadro 31

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos reportados por el INAI, en el Informe de Labores de 2017, p. 193.

^{1/} Los datos reportados corresponden al período octubre 2016-septiembre 2017.

Con base en lo reportado en el informe de labores del INAI 2017, se evidenció que, en el tema relacionado con “capacitación en el marco de la Red Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción”, el instituto impartió 7 cursos en el ámbito federal y 1 en el regional, con los que capacitó, de manera presencial, a 316 participantes. En el ámbito federal capacitó a los sectores de: a) agricultura, ganadería, pesca y medio ambiente; b) comunicaciones y transportes; c) educación; d) ciencia y tecnología; e) energía; f) seguridad nacional; g) económico laboral; h) financiero y de instituciones nacionales de crédito; i) salud y seguridad social; j) organismos autónomos; k) poder legislativo; l) poder judicial; m) tribunales autónomos; n) partidos políticos y organismos electorales, y o) sindicatos.

Por último, en el ámbito regional capacitó a los organismos garantes de todas las regiones.

d) Capacitación en las entidades federativas

De acuerdo con el informe de labores del INAI 2017, las acciones de capacitación que el instituto llevó a cabo en este tema se realizaron “como parte de la colaboración con los organismos garantes de las entidades federativas y de forma conjunta con la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia”, de octubre 2016 a septiembre 2017, el instituto impartió un total de 17 cursos, con lo que capacitó a 898 participantes como se muestra a continuación:

CAPACITACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ^{1/}

Nombre del curso	Cursos impartidos	Participantes
Construcción de las herramientas de verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia	1	99
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	6	236
Principios básicos de la gestión documental	10	563
Total	17	898

Cuadro 32

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos reportados por el INAI, en el Informe de Labores de 2017, p. 194.

^{1/} Los datos reportados corresponden al período octubre 2016-septiembre 2017.

Con base en lo reportado en el informe de labores del INAI 2017, se evidenció que, en el tema relacionado con “capacitación en las entidades federativas”, el instituto impartió 17 cursos, con los que capacitó, de manera presencial a 898 participantes del ámbito federal en tres temas específicos: a) construcción de las herramientas de verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia; b) Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, y c) principios básicos de la gestión documental.

e) Formación de instructores en la LGTAIP y nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

De acuerdo con el informe de labores del INAI 2017, las acciones de capacitación que el instituto llevó a cabo en este tema se realizaron con el propósito de “impulsar estrategias de multiplicación de la capacitación presencial con los sujetos obligados y los organismos garantes, para dar atención a este propósito, se imparten talleres de formación de instructores que generen un efecto multiplicador del conocimiento, principalmente en la Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, de octubre 2016 a septiembre 2017, el instituto impartió un total de 3 cursos, con lo que capacitó a 60 participantes como se muestra a continuación:

CAPACITACIÓN PARA LA FORMACIÓN DE INSTRUCTORES ^{1/}

Núm. del curso	Instructores capacitados
Curso núm. 1	15
Curso núm. 2	31
Curso núm. 3	14
Total	60

Cuadro 33

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos reportados por el INAI, en el Informe de Labores de 2017, p. 195.

^{1/} Los datos reportados corresponden al período octubre 2016-septiembre 2017.

Con base en lo reportado en el informe de labores del INAI 2017, se evidenció que, en el tema relacionado con “capacitación para la formación de instructores”, el instituto impartió 3 cursos, con los que capacitó, de manera presencial, a 60 participantes (instructores) del ámbito federal en los temas generales de la Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”

3.4.2.2 Capacitación en línea

El INAI lleva a cabo la capacitación de los sujetos obligados de manera presencial y en línea. Respecto de la segunda, el instituto desarrollo el Centro Virtual de Formación (CEVINAI), el cual se ha concebido como el punto de encuentro de personas de diferentes edades, intereses y nivel de escolaridad que buscan, a partir de sus necesidades, obtener los aprendizajes que requieren para la gestión y el ejercicio de los dos derechos que tutela el INAI, el derecho de toda persona al acceso a la información pública y, el derecho a la protección de sus datos personales.⁵³

El CEVINAI está integrado por siete espacios de aprendizaje a los que se les denomina Campus, los cuales son: a) sociedad civil; b) organismos garantes y sujetos obligados locales; c) poder ejecutivo y organismos públicos autónomos; d) organismos electorales y partidos políticos; e) autoridades laborales, sindicatos, personas físicas y morales; f) legislativo y judicial y, g) iniciativa privada. En 2017, el CEVINAI dispuso de los cursos siguientes.

CURSOS EN LÍNEA DISPONIBLES EN EL CEVINAI, 2017

1. Aviso de privacidad	12. Introducción a la LFPDPPSO
2. Atención a las Solicitudes de Ejercicio de Derechos Arco (ASEDARCO)	13. Introducción a la administración pública mexicana
3. Autorregulación en materia de protección de datos personales en México y reglas de operación del registro de esquemas de autorregulación	14. Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO)
4. Cómo ejercer el Derecho a la protección de tus datos personales	15. Metodología para la valoración y disposición documental
5. Clasificación y Desclasificación de la información	16. Metodología para el diseño, formulación de sistemas de clasificación y ordenación archivística
6. Descripción archivística.	17. Medidas de seguridad
7. Designación de la persona o departamento de datos personales (DPDDP)	18. Organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal
8. Ética pública	19. Reforma constitucional en materia de transparencia
9. Guía instructiva para el uso del SIPOT	20. Sensibilización para la transparencia y rendición de cuentas.
10. Introducción a la LFTAIPG	
11. Introducción a la LGTAIPG	

Cuadro 34

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados en el CEVINAI, disponible en el enlace siguiente <http://cevifaiprivada.ifai.org.mx>, última fecha de consulta 12 de agosto de 2018.

53 <http://cevifaiprivada.ifai.org.mx>, última fecha de consulta 12 de agosto de 2018.

Por Campus, los 20 cursos disponibles en el CEVINAI, durante 2017, se clasificaron de la forma siguiente

CURSOS DISPONIBLES POR CAMPUS EN EL CEVINAI

Campus	Objetivo	Cursos registrados en el Campus
Sociedad civil	Busca que las personas de la sociedad civil conozcan y ejerzan los derechos que tienen de acceder a la información pública y de protección de datos personales.	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a la LFTAIPG • Introducción a la LFPDPPSO • Cómo ejercer el Derecho a la protección de tus datos personales • Clasificación y Desclasificación • Organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal
Organismos garantes y sujetos obligados locales	Busca que los servidores públicos conozcan y ejerzan los derechos que tienen de acceder a la información pública y de protección de datos personales.	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a la LGTAIPG • Clasificación y Desclasificación • Ética pública • Guía instructiva para el uso del SIPOT. • Sensibilización para la transparencia y rendición de cuentas. • Reforma constitucional en materia de transparencia
Poder ejecutivo y organismos públicos autónomos	Busca aportar al fortalecimiento de una cultura en los sujetos obligados, en donde la transparencia, el acceso a la información, la protección de datos personales y la rendición de cuentas, sean valores incorporados en las políticas y en los quehaceres cotidianos de las instituciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • LGPDPPSO • Sensibilización para la transparencia y rendición de cuentas • Clasificación y Desclasificación de información • Reforma constitucional en materia de transparencia
Organismos electorales y partidos políticos		<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a la administración pública mexicana
Autoridades laborales, sindicatos, personas físicas y morales		<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a la LGTAIPG • Introducción a la LFTAIPG • Ética pública • Descripción archivística. • Guía instructiva para el uso del SIPOT.
Legislativo y judicial		<ul style="list-style-type: none"> • Metodología para la valoración y disposición documental • Metodología para el diseño, formulación de sistemas de clasificación y ordenación archivística
Iniciativa privada	Busca otorgar capacitación si el interesado pertenece a una empresa o industria de cualquier ramo, si tiene un negocio propio o si realiza una actividad profesional independiente.	<ul style="list-style-type: none"> • LFPDPPP • Aviso de privacidad • DPDDP • ASEDARCO • Medidas de seguridad • Autorregulación en materia de protección de datos personales en México y reglas de operación del registro de esquemas de autorregulación

Cuadro 35

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados en el CEVINAI, disponible en el enlace siguiente <http://cevifaiprivada.ifai.org.mx>, última fecha de consulta 12 de agosto de 2018.

Como puede observarse, cada Campus, se orienta a la atención de necesidades de capacitación del sector específico que atiende. Sus contenidos de capacitación, están relacionados con los ordenamientos jurídicos que regulan los dos derechos (acceso a la información pública y protección de datos personales), así como con aquellos temas que se encuentran vinculados a su ejercicio. Su objetivo es ofrecer una amplia oferta formativa para todos los sectores, que lo convierta en el principal referente y punto de concurrencia en materia de capacitación en transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y temas relacionados.⁵⁴

De acuerdo con el informe de labores del INAI 2017, las acciones de capacitación que el instituto llevó a cabo, por medio del CEVINAI, permitieron capacitar a 143,167 participantes, los cuales acreditaron alguno de los 20 cursos disponibles en ese año, como se muestra en la tabla siguiente:

CURSOS EN LÍNEA Y PERSONAS CAPACITADAS MEDIANTE EL CEVINAI

Titulo	Participantes inscritos	Participantes que concluyeron	Participantes aprobados %
Reforma constitucional	10,855	10,535	97
Introducción a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	50,041	49,173	98
Introducción a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	21,464	21,238	99
Sensibilización para la Transparencia y rendición de cuentas	13,355	13,110	98
Clasificación y Desclasificación de la Información	10,925	10,784	99
Ética Pública	16,761	16,539	99
Introducción a la Administración Pública Mexicana	8,396	8,149	97
Organización y Conservación de Archivos	1,080	1,022	95
Metodología para la Organización de Sistemas Institucionales de Archivos	691	639	92
Producción e Integración de la Información Archivística	865	829	96

54 <http://cevifaiprivada.ifai.org.mx>, última fecha de consulta 12 de agosto de 2018.

CURSOS EN LÍNEA Y PERSONAS CAPACITADAS MEDIANTE EL CEVINAI

Titulo	Participantes inscritos	Participantes que concluyeron	Participantes aprobados %
Metodología para el Diseño y Formulación de Sistemas de Clasificación y Ordenación Archivística	4,080	3,905	96
Descripción Archivística	3,789	3,624	96
Metodología para la valoración y Disposición Documental	3,775	3,620	96
Total	146,077	143,167	98

Cuadro 36

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos reportados por el INAI, en el Informe de Labores de 2017, p. 198 y 199.

1/ Los datos reportados corresponden al período octubre 2016-septiembre 2017.

Con base en lo reportado en el informe de labores del INAI 2017, se evidenció que, en el período correspondiente a octubre 2016-septiembre 2017, el instituto llevó a cabo 13 actividades de capacitación en la modalidad en línea, en la que participaron 146,077 personas; sin embargo, sólo 143,167 (98.0%) aprobaron alguno de los cursos impartidos.

Los cursos en los que se obtuvo el mayor porcentaje de aprobación, que fue del 99.0%, respecto del total de inscritos fueron los siguientes: introducción a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; clasificación y desclasificación de la información, y ética pública. Por el contrario, el curso en el que se tuvo el menor número de aprobados fue el de “Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos”, con 92.0% de aprobados.

Cabe mencionar que, derivado del análisis de la información reportada en el informe de labores del INAI y lo publicado en su sitio oficial, se identificó que los cursos que el instituto reporta no son coincidentes, ya que de los 13 cursos que impartió, 2 de ellos no se encontraron disponibles en el sitio oficial del CEVINAI, los cuales fueron “Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos” y “Producción e integración de la información archivística”.

Asimismo, se identificó que, por Campus, el instituto sólo capacitó a 6 de ellos, ya que en su informe de labores no se localizó que se hayan impartido cursos para atender las necesidades del sector “iniciativa privada”.

En conclusión, con base en el análisis de la información reportada en el informe de labores del INAI, se evidenció que, si bien el instituto dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 24, fracción III, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública referente a que proporcionó capacitación al personal, no se garantizó que esta fuera especializada y continua, ya que se identificaron las deficiencias siguientes:

- En el informe de labores no se identificó que el INAI haya establecido un diagnóstico en el que se visualicen los sectores a los que se va a capacitar.
- El INAI impartió cursos en la modalidad presencial y en línea; sin embargo, en su informe de labores no señaló cuál fue el personal que destinó para realizar dichas actividades.
- En cuanto a los cursos que impartió en línea, se identificó que sólo se enfocó en 6 Campus, sin que se capacitará a personal del Campus “Iniciativa privada”
- Los cursos que impartió fueron en lo general a temas relacionados con el acceso a la información pública, sin que se privilegiara la protección de datos personales.
- Por último, la información reportada en el informe de labores del instituto no fue coincidente con lo reportado en su página de internet, ya que 2 de los 13 cursos que impartió en la modalidad en línea, no se identificaron en el sitio oficial del CEVINAI.

Las acciones de capacitación, en cualquiera de sus versiones, presencial o en línea, deben permitir que el personal y los ciudadanos actualicen y adquieran nuevos conocimientos, incrementen su desempeño en la institución y estén más preparados para el día a día, por lo que es necesario que el INAI continúe con su proceso de capacitación y obtenga mejores resultados, a fin de garantizar el cumplimiento de su objetivo, relacionado con garantizar el acceso a la información pública.

Capítulo 4 Situación y por venir del Instituto Nacional De Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

El INAI, como el organismo público autónomo facultado para garantizar el acceso a la información pública y promover la cultura de la transparencia tuvo que salir de la zona de confort en la que se encontraba, pues era necesario que, con la reforma en materia de transparencia, existiera un cambio no sólo en el marco legal, sino también en el propio instituto. Como parte de las modificaciones que sufrió se encuentra la puesta en marcha de una de sus herramientas que, si se utiliza de forma adecuada, permitirá que gran parte de los objetivos del INAI se cumplan.

Dicha herramienta es la Plataforma Nacional de Transparencia, pues es en este sistema en el que los sujetos obligados deberán de colocar la información mínima que deben de dar a conocer a los ciudadanos.

4.1 El INAI: nuevas atribuciones, nuevos retos de mejora

Como lo señala Andrés Hofmann (2017), existe un problema de confiabilidad que tienen las instituciones públicas y las grandes empresas que prestan servicios de primera necesidad, ante una ciudadanía más conocedora de sus derechos, más informada respecto de su entorno e intereses, y por ende más exigente. Tal es así que, por si sola la transparencia no reduce los problemas, sino que “establece una suerte de competencia entre gobierno y sociedad civil por el control de la información y permite a las Organizaciones de la Sociedad Civil y medios de comunicación fiscalizar a las autoridades en asuntos a veces muy relevantes, pero puntuales, creando, al menos entre los servidores públicos mexicanos, la percepción de que son vigilados, y en varios casos, perseguidos, lo que no es malo”.

Es necesario dar un paso trascendental e involucrar a la sociedad, a fin de que utilice este derecho de acceder a la información para la toma de decisiones.

El derecho de acceso a la información se desarrolla y se despliega en dos dimensiones esenciales. La primera proviene de una exigencia democrática: que el espacio gubernamental sea efectivamente público, de todos, sin privilegios ni

prebendas particulares en el ejercicio del gobierno. La segunda, de una exigencia civilizatoria: de una sociedad y un Estado que saben respetar estrictamente los datos personales.

A partir del 12 de junio de 2013 con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se obliga al gobierno a abrir sus archivos, por lo que toda persona puede solicitar a las instituciones federales cualquier documento que contenga información pública, y obtenerla en forma rápida y sencilla. Con estas leyes, el gobierno mexicano está obligado a entregar la información sobre su forma de trabajo, el uso de los recursos públicos y sus resultados. Las personas pueden conocer toda la información pública y evaluar mejor a sus gobiernos. De esta forma, la transparencia contribuye a reducir la impunidad y la corrupción.

La transparencia y el acceso a la información pública, tal como lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es “una garantía que se encuentra estrechamente ligada 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.”⁵⁵

Sin embargo, tal y como lo señala Rafael Martínez Puón (2017), un gran tramo por avanzar es lo que tiene que ver con la profesionalización de los servidores públicos de los órganos garantes y unidades de enlace, y de los sujetos obligados en el ámbito federal, estatal y municipal.

Se requiere la profesionalización en estas materias a nivel de dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, de modo que todo el manejo de archivos, análisis de datos y protección de los mismos no se haga de manera improvisada y con personal medianamente capacitado, sino de manera profesionalizada (Martínez Puón, 2017: p. 23).

55 Suprema Corte de Justicia de la Nación (1996) Tesis Aislada P. LXXXIX/96 Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio, México, citado en (Martínez Puón, 2017: p. 22).

4.1.1 Ampliación del universo de los sujetos obligados

Uno de los principales retos que enfrentó el instituto fue la ampliación del número de sujetos obligados, ya que la reforma lo facultó para emitir resoluciones no sólo a las dependencias de la Administración Pública Federal; sino también a los partidos políticos, los sindicatos y todo aquel que ejerza recursos públicos, lo cual resultó innovador y prometedor, y por tanto es necesario que se cuente con la capacidad tecnológica y humana para hacer frente a este nuevo reto.

Los nuevos sujetos obligados en el ámbito Federal, derivados de la reforma en materia de transparencia, se enuncian en el cuadro siguiente:

NUEVOS SUJETOS OBLIGADOS, A PARTIR DE LA REFORMA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Sujeto obligado	Características
Partidos políticos	Los partidos políticos son organizaciones de la sociedad civil cuyo propósito es hacerse del poder para impulsar sus proyectos de sociedad y Estado, y por ello se encuentran a caballo entre la esfera privada y la pública. ^{1/}
Personas físicas y morales que reciben recursos públicos	
Sindicatos	<p>Son asociaciones gremiales públicas y privadas.</p> <p>Privada, porque los trabajadores, en ejercicio de su derecho de asociación, pueden decidir crear o afiliarse a un sindicato para la defensa de sus intereses laborales. Pública, porque al proteger a los trabajadores están desempeñando una función relevante para la sociedad.^{2/}</p> <p>Los sindicatos son entidades de interés social que tienen funciones que repercuten más allá del ámbito interno de sus afiliados, incidiendo en el plano de los intereses de la sociedad. Los sindicatos representan a los empleados frente a sus patrones, pero en este proceso influyen en el debate sobre los intereses y demandas de los trabajadores en general, sobre las normas que rigen sus relaciones laborales y, de esta manera, tienen un impacto en ámbitos importantes de la vida pública.^{3/}</p>
Empresas que reciben recursos públicos	Buena parte de los diversos servicios que ofrecen los gobiernos requiere la colaboración de empresas privadas o de particulares y para ello, el Estado asigna recursos públicos. Por ese sólo hecho los documentos y mecanismos que se refieran a dichos bienes públicos deben transparentarse. ^{4/}

Cuadro 37

Fuente: Elaboración propia con base en (Peschard, 2017: pp. 90 a 99).

1/ (Peschard, 2005), citado en (Peschard, 2017: p. 90).

2/ (Peschard, 2017: p. 95).

3/ (Giménez Cacho, 2008: p. 98), citado en (Peschard, 2017: p. 90).

4/ (Peschard, 2017: p. 98).

La reforma en materia de transparencia, permitió que el INAI, como organismo público autónomo, contara con la atribución de emitir resoluciones de acceso a la información de aquellos sujetos obligados que, a pesar de no pertenecer a la Administración Pública Federal, pero que reciban recursos públicos, rindan cuentas e informen sobre el ejercicio de su gestión, por lo cual la ley general y federal de transparencia señaló como nuevos sujetos obligados a los partidos políticos, los sindicatos y las empresas que reciben recursos públicos, con fundamento en esta última característica, reciben recursos públicos.

4.2 Propuestas de mejora en los procesos del INAI

Con base en el análisis previo se determinó que el INAI tiene, principalmente, dos problemas que inhabilitan el cumplimiento de su objetivo, que su proceso para acceder a la información pública es tardado y la baja especialización por parte de los sujetos obligados, por lo cual es necesario que el instituto implemente medidas que le permitan contar con personal y ciudadanos más capacitados y que, asumiendo que la normativa es compleja, se realicen las acciones pertinentes para que la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual es el principal medio de comunicación entre el ciudadano y los sujetos obligados, funcione de manera óptima.

4.2.1 Profesionalización del INAI: la capacitación como garantía de acceso a la información

Como se revisó en el capítulo 3, apartado 3.4.2 “Capacitación de los sujetos obligados por parte del INAI”, de este trabajo de investigación, la capacitación del personal debe de ser constante, a fin de que los encargados de las Unidades de Transparencia y el propio ciudadano desarrollen las habilidades necesarias para hacer frente a este derecho.

Es necesario que la capacitación en temas de acceso a la información se haga exhaustiva a todas las instituciones, ya que la mayoría de las personas que conocen la información de las dependencias, son personal operativo que no está, en estricto sentido, adscrito a alguna unidad de transparencia.

Como lo señala José Manuel García López (s.a.: p.2) “administrar el recurso humano es la habilidad que podría marcar la diferencia entre el éxito o el fracaso en la mayoría de las organizaciones”, pues el personal es quien conoce y atiende las actividades de la institución. El concepto de capacitación se enuncia a continuación:

DEFINICIÓN DE CAPACITACIÓN

Concepto	Características
Capacitación	Constituye una actividad sistémica, planeada, continua y permanente que tiene el objetivo de proporcionar el conocimiento necesario y desarrollar las habilidades (aptitudes y actitudes) necesarias para que las personas que ocupan un puesto en las organizaciones, puedan desarrollar sus funciones y cumplir con sus responsabilidades de manera eficiente y efectiva, esto es, en tiempo y en forma.
Desarrollo	Se refiere a los conocimientos que se le proporcionan al trabajador con el propósito de prepararlo para responsabilidades futuras.
Entrenamiento	Es la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos en las sesiones de capacitación, con el propósito de adquirir o desarrollar habilidades psicomotrices en los trabajadores para desarrollar mejor su trabajo.

Cuadro 38

Fuente: Elaboración propia con base en José Manuel García López (s.a.; p.3 y 4).

La capacitación constante del personal y de los ciudadanos permitirá que el derecho de acceso a la información se consolide, pues tendremos servidores públicos responsables y entrenados en su labor, y ciudadanos que cuenten con las características de utilizar los recursos con los que cuenta el INAI, como lo es la Plataforma Nacional de Transparencia.

Para elaborar un programa de capacitación que permita que el instituto otorgue atención al mayor número de sujetos obligados es necesario que realice, en primera instancia un análisis para identificar el estatus interno de la institución (Fortalezas y Debilidades); así como, un estudio externo (Oportunidades y Amenazas). Derivado de este análisis, el organismo público autónomo contará con los elementos básicos

para decidir estratégicamente sobre que personas centrará su capacitación, para posteriormente expandirla al mayor número de ciudadanos y de sujetos obligados.

De acuerdo con Werther Jr. y Davis (1998: p. 211) para contar con un programa de capacitación que cumpla con los objetivos de una institución es necesario realizar las acciones siguientes:

PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

Núm.	Procedimiento
1	Detectar las necesidades de capacitación (elaboración de un diagnóstico).
2	Determinar los objetivos de la capacitación y desarrollo.
3	Diseñar los contenidos de los programas y principios pedagógicos a considerar durante la impartición de la capacitación.
4	Identificar las aptitudes y actitudes del personal a capacitar.
5	Realizar una evaluación, que puede ser antes, durante y posterior a la capacitación. Antes, para ubicar al participante en su nivel de conocimientos previos y a partir de ahí otorgarle nuevos saberes. Durante, para corregir cualquier desviación, error o falla en el proceso y evitar que al final ya no se pueda hacer algo al respecto. Posterior, para conocer el impacto, el aprovechamiento y la aplicación de las habilidades desarrolladas o adquiridas en el desempeño de la función para la cual fue capacitado.

Cuadro 39

Fuente: Elaboración propia con base en Werther Jr. y Davis (1998: p. 211).

De acuerdo con los autores, es fundamental que, antes de otorgar capacitación, la dependencia realice un diagnóstico del personal al cual dirigirá sus esfuerzos, pues si es capaz de identificar el grupo adecuado, los resultados que obtendrá serán mayores y obtendrán beneficios en gran escala.

Detectar, por medio de un diagnóstico a la población objetivo a capacitar permitirá que el INAI centre sus esfuerzos en un determinado número de sujetos obligados y de ciudadanos para, posteriormente, expandirlo al mayor número posible de interesados en la materia.

4.2.2 La Plataforma Nacional de Transparencia como medio de agilidad en los procesos de acceso a la información

Derivado del cambio de IFAI a INAI resultó necesario que el sistema en el que se presentaban las solicitudes de acceso a la información también se renovara⁵⁶, a fin de hacer frente a los cambios establecidos, por lo que en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se insertó un apartado dedicado a la nueva herramienta que daría atención a las demandas de los ciudadanos.

La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) es una herramienta tecnológica que tiene por objeto permitir el acceso a la información de manera ágil y rápida, ya que en su interior deberá de resguardar toda la información de los sujetos obligados. Asimismo, a junio de 2018, la PNT se integraba por los subsistemas de:

- a) Sistema de Solicitud de Acceso a la Información
- b) Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia
- c) Sistema de Gestión de Medios de Impugnación
- d) Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados.

Las características de cada uno de estos sistemas se enuncian a continuación:

56 Cabe señalar que, antes de existir la Plataforma Nacional de Transparencia, el INAI otrora IFAI contó con dos sistemas electrónicos en los cuales se podía insertar las solicitudes de acceso a la información denominados: Sistema de Solicitudes de Información (SISI) y el Sistema INFOMEX.

- El Sistema de Solicitudes de Información, fue el sistema autorizado por el Instituto, a partir del 2003 que contenía los formatos impresos y electrónicos para que las personas presentaran sus solicitudes de acceso a través de medios electrónicos, y el sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas por las dependencias y entidades en otros medios como correo, mensajería o físicamente.
- Posteriormente, mediante convenios de colaboración, el SISI fue sustituido por un sistema denominado Sistema INFOMEX, con el propósito de coadyuvar el uso de medios electrónicos y homogeneizar los mecanismos para presentar solicitudes de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales, así como recursos de revisión.

Disponible para su consulta en los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección, 2008”.

INTEGRACIÓN DE LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Subsistema	Características
Sistema de Solicitud de Acceso a la Información.	Permite al recurrente realizar solicitudes de acceso a la información pública o de datos personales.
Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia	En este módulo, los ciudadanos podrán realizar la consulta de la información pública de los sujetos obligados de cada una de las entidades federativas y de la Federación, establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en cada una de las leyes locales en la materia.
Sistema de Gestión de Medios de Impugnación	Se utiliza para dar seguimiento a una queja relacionada con la solicitud de acceso a la información pública o datos personales. <ul style="list-style-type: none"> - Recursos de revisión y recurso de inconformidad - Guía de seguimiento a quejas
Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados	Es el medio oficial de comunicación entre los organismos garantes y los sujetos obligados en el ámbito nacional.

Cuadro 40

Fuente: Elaboración propia con base en la información reportada en la página oficial de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Disponible para su consulta pública en el enlace siguiente: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

La Plataforma Nacional de Transparencia es una herramienta innovadora, ya que su objetivo primordial consiste en resguardar toda la información que generen los sujetos obligados, así como permitir a los ciudadanos consultar y solicitar la información en un solo sitio. Sin embargo, desde el 5 de mayo de 2016, fecha en la que inició operaciones formales, ha presentado fallas en sus sistemas, ante dichos sucesos la entonces comisionada presidente Ximena Puente señaló que "de la plataforma resta todavía implementar un importante número de medidas dirigidas a mejorar su usabilidad, funcionalidad y operación; nos encontramos en esa tarea desde el propio instituto y en coordinación con los grupos de la sociedad civil que se han acercado a nosotros".⁵⁷

La plataforma nacional podría ser una herramienta innovadora que permitiría que el INAI diera atención a un mayor número de solicitudes, pero tal parece que el efecto

57 Nota periodística, (2016, 5 de octubre), Costo, función y errores: 5 datos de la Plataforma Nacional de Transparencia, Expansión, disponible para su consulta pública en el enlace siguiente: <https://expansion.mx/nacional/2016/10/05/costo-funcion-y-errores-5-datos-de-la-plataforma-nacional-de-transparencia>

ha sido inverso, pues las múltiples fallas del sistema hacen aún más complicado el procedimiento de acceso a la información. Lo anterior, ocasionó que el INAI tomara la decisión de no desconectar el Sistema INFOMEX hasta que la plataforma funcionara en su totalidad.

Por ejemplo, para la revisión de la Cuenta Pública 2016, la Auditoría Superior de la Federación efectuó la Auditoría Financiera y de Cumplimiento núm. 129-GB “Plataforma Nacional de Transparencia”, que se realizó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con el objetivo de “fiscalizar la gestión financiera de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), su adecuado uso, operación, administración de riesgos y aprovechamiento, así como evaluar la eficacia y eficiencia de los recursos asignados en procesos y funciones (...)”, en la cual se revisaron dos contratos relacionados con el desarrollo de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Derivado del análisis de la implementación de la PNT, la Auditoría Superior de la Federación dictaminó lo siguiente:

AUDITORÍA FINANCIERA Y DE CUMPLIMIENTO NÚM. 129-GB “PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA”

Dictamen
<ul style="list-style-type: none"> – EL INAI suscribió el contrato OA/031/15 con los proveedores INTELLEGO, S.C. y DOTTED CLOUD, S.A. de C.V., siendo que rebasaba su suficiencia presupuestal por lo que no se justificó dicha adjudicación, ya que había otra propuesta que cumplía con los requisitos técnicos y económicos. – Los Sistemas de solicitudes de acceso a la información (SISAI) y de portales de obligaciones de transparencia (SIPOT) que integran la PNT fueron liberados a producción y actualmente son utilizados por los Órganos Garantes y Sujetos Obligados; sin embargo, continúan en proceso de estabilización, debido a que presentan fallas en su funcionalidad. – No se cuenta con una planeación de capacidades actualizada que considere el volumen de información y las conexiones que la PNT deberá soportar de todos los Órganos Garantes y Sujetos Obligados. – No se proporcionaron los entregables establecidos en las 5 facturas emitidas del contrato OA/C017/16 “Desarrollo de la Plataforma Nacional de Transparencia Segunda Etapa”, por lo que no se justificó el pago por 8,813.7 miles de pesos.

Cuadro 41

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Auditoría Superior de la Federación, Auditoría financiera y de cumplimiento núm. 129-GB “Plataforma Nacional de Transparencia” que se realizó al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

Con base en lo dictaminado por la ASF es evidente que, la Plataforma Nacional de Transparencia, si bien es un sistema que permitirá integrar en un mismo lugar todas las solicitudes que presenten los ciudadanos, dar atención a dichos requisitos y contar con un histórico de las solicitudes solventadas; a la fecha, aún presenta deficiencias; además, de que de acuerdo con la ASF, su integración no estuvo exenta de un posible conflicto de intereses, pues su adjudicación se otorgó a dos empresas que no maximizaban el gasto de la institución, por lo que dichas deficiencias inhiben que el INAI, por medio de esta plataforma contribuya al cumplimiento de su objetivo.

Lo anterior, representa un obstáculo para el instituto pues, a casi 3 años de la reforma en materia de transparencia⁵⁸, no ha logrado implementar un sistema informático que le permita dar cumplimiento a todas las obligaciones adquiridas a partir de la reforma.

Resulta necesario que el INAI realice las acciones pertinentes que le permitan que este sistema opere al 100.0%, entre estas labores se encuentran las siguientes:

- Atención constante a la plataforma.
- Realización de mesas de diálogo en el que se pregunte a los ciudadanos y sujetos obligados de los principales problemas que enfrentan al usar el sitio y, con base en los resultados de estos informes, se tomen las medidas pertinentes para su atención.
- Capacitación especializada que permita conocer cómo usar la plataforma.

Este sistema informático, sin duda es una gran iniciativa, la cual puede convertirse en un caso de éxito si su funcionamiento fuera óptimo, pues a 2017 la Plataforma Nacional de Transparencia cuenta con serios problemas de diseño y operación, lo cual quedó al descubierto con la auditoría realizada por la Auditoría Superior de la Federación.

58 Recordemos que esta tesis se elaboró tomando como referencia los resultados del INAI al cierre del 2017.

4.3 Libertad de información y el derecho a saber, un reto para la vida democrática

El INAI debe de garantizar el acceso a la información pública de los ciudadanos.

Para que el INAI de cumplimiento a su objetivo relacionado con garantizar el acceso a la información pública, es necesario que genere una estrategia que le permita atender, en mayor medida, a la población objetivo. En este trabajo de investigación se han presentado dos alternativas y estrategias: 1) programas de capacitación, y 2) conocimiento de la normativa y uso de las nuevas tecnologías (Plataforma Nacional de Transparencia).

Una estrategia es un acto racional que se compone de un diagnóstico detallado para deducir tendencias y escenarios futuros sobre los procesos externos, por lo que es necesario observar, percibir, planear y predecir la realidad para hacerle frente a un futuro complejo, dinámico e impredecible. Enseguida, se presentan tres enfoques de estudio estratégico en una institución, lo cual puede ser aplicable al INAI:

ENFOQUES ESTRATÉGICOS EN LAS INSTITUCIONES

Enfoque	Características
Enfoque de la planeación estratégica:	Parte del concepto de competencia que señala que solo el más preparado tendrá posibilidades de sobrevivir en un ambiente de turbulencia, este enfoque se plantea en una lógica de predicción del futuro, su control, direccionamiento y como mecanismo para reducir la incertidumbre.
Enfoque de la administración estratégica:	Consta de dos etapas, la primera abarca la determinación, la misión y el diagnóstico y la segunda comprende la acción de la estrategia y su control. En este enfoque se realiza un diagnóstico, a fin de encontrar las variables que podrían impactar en el resultado, pero no predecirlo. El enfoque deja claro que a pesar de que se realice una planeación, en el proceso de implementación pueden existir cambios importantes. Asimismo, la administración estratégica a su vez se divide en dos fases: política y de ejecución. La primera es la identificación de todos los actores interesados, en tanto que la segunda es la implementación efectiva de los acuerdos que se establecen.
Enfoque de la gestión estratégica:	Consiste en la decisión de los actores organizacionales respecto del camino a seguir y su justificación para el logro de los objetivos. Se compone de dos elementos, el primero comprende el sentido de cooperar ante una realidad móvil y conflictiva, pero no por eso incomprensible y el segundo representa lo deseable e identificable como posible entre los actores, aspiraciones y sus relaciones.

Cuadro 42

Fuente: Elaboración propia con base en (Arellano, David; Cabrero, Enrique; y del Castillo, Arturo (coordinadores), 2000: p. 337-358).

El acceso a la información se fundamenta en el artículo 6° de la CPEUM, en el cual se reconoce el derecho de solicitar la información pública generada por el gobierno, por lo que se exige a los sujetos obligados el cumplimiento de la normativa, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas, elementos necesarios de un gobierno democrático, por lo cual el INAI debe de tener una visión estratégica, ya que debe de ser capaz de visualizar las variables que impactarán en los resultados del instituto, y no con objeto de predecirlo, sino de atender las demandas de los ciudadanos que día con día se interesan más en lo que hace el gobierno.

La libertad de información y el derecho a saber constituyen hoy día un reto para la vida democrática, ya que, a pesar de que contamos con una gran cantidad de normativa, ésta no garantiza el cumplimiento del objetivo de acceso a la información de manera óptima.

El esquema que contiene las características principales del derecho de acceso a la información se presenta a continuación:

CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

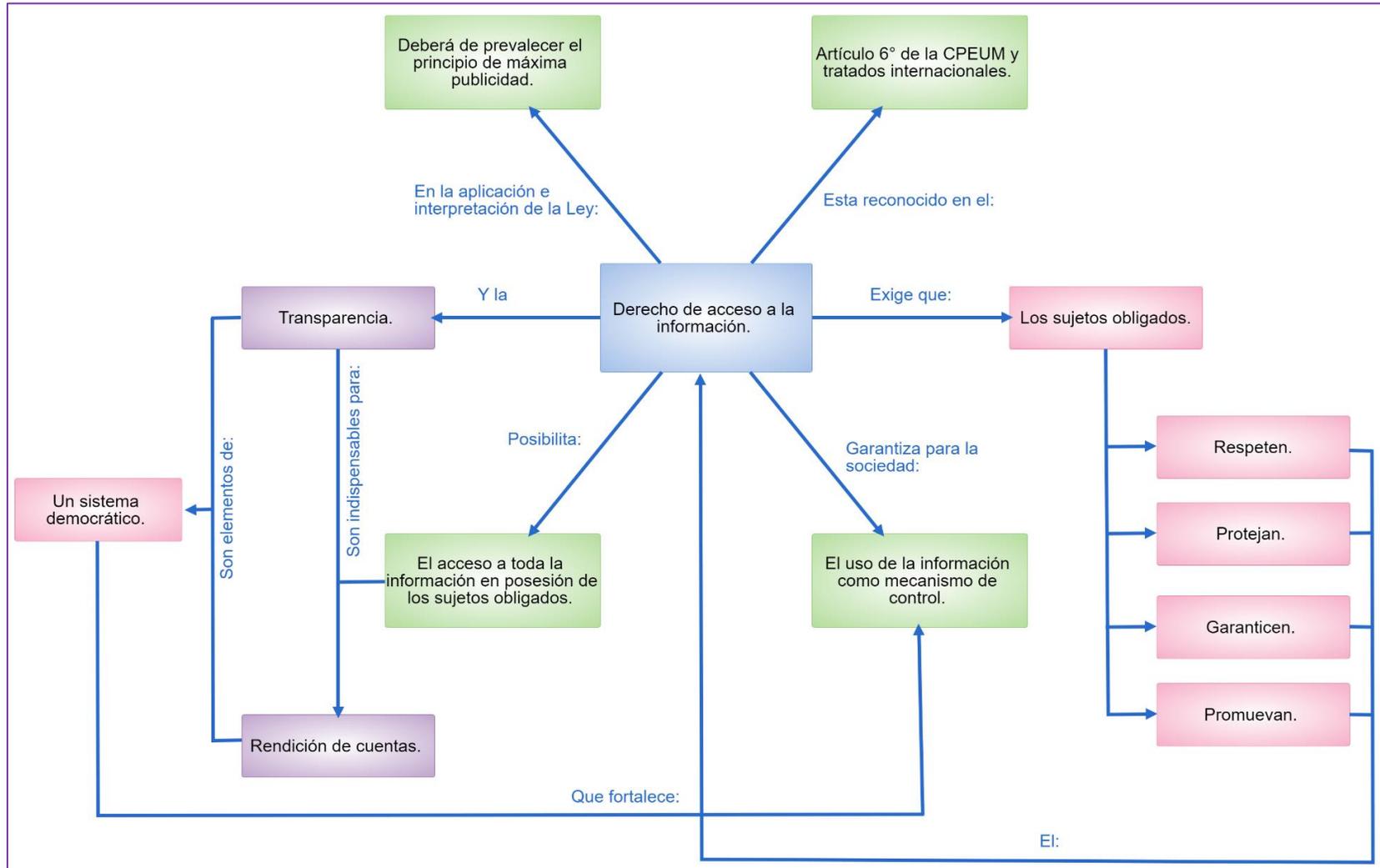


Figura 6

Fuente: Elaboración propia, con base en el "Curso sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública", impartido por el INAI, de marzo de 2018.

4.3.1 Análisis estratégico del INAI

Realizar un análisis situacional del INAI contribuirá a vislumbrar, desde la visión de la administración estratégica, cuáles son las áreas que requieren una atención especial, ya que al identificar las fortalezas y debilidades, así como las posibles amenazas del instituto se logrará elaborar un plan de acción que permita dar cumplimiento al objetivo de garantizar el acceso a la información pública. Dicha técnica, se denomina diagnóstico estratégico y es utilizado para generar alternativas nuevas que permitan plantear acciones de mejora y emprenderlas.

El diagnóstico estratégico “se basa en dos enfoques complementarios, el diagnóstico interno y el diagnóstico externo del entorno. Este cometido se basa en una concepción del proyecto o empresa considerada como un sistema abierto a su entorno” (Carrillo de Albornoz, 2005: p. 80). Dicho diagnóstico debe de vislumbrar los escenarios posibles de la institución y las acciones de mejora.

El diagnóstico interno se centra en analizar el potencial del proyecto u organización, conocido como fortalezas. Se puede entender como las “capacidades diferenciadoras sobre las que se podrá apoyar para definir sus orientaciones estratégicas” (Carrillo de Albornoz, 2005: p. 81), éste permite ver el “saber hacer” de la organización. Asimismo, permite vislumbrar lo que sí se debe de hacer.

El diagnóstico externo permite identificar: la situación actual de la institución; los escenarios posibles, y las oportunidades y amenazas de la organización. Siendo factores externos pueden entenderse como “las tendencias y sucesos económicos, sociales, culturales, demográficos, ambientales, políticos, legales, gubernamentales, tecnológicos y competitivos posibles a beneficiar y dañar en forma significativa el futuro” (Fred, 2003: p. 10).

En las próximas líneas se realizará un análisis estratégico del INAI, en el que se identificaron sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA).

4.3.2 Matriz FODA

La figura jurídica que actualmente rige al INAI permite que, para el cumplimiento de sus atribuciones, utilice herramientas gerenciales, lo cual no se contrapone con su figura pública y social. Al respecto, uno de los ejercicios que se pueden realizar para identificar los riesgos y oportunidades del instituto es la elaboración de una matriz FODA. Las características de este término se enuncian a continuación:

CARACTERÍSTICAS DE LA MATRIZ FODA

Definición	
La matriz de análisis DAFO o FODA, es una herramienta estratégica de análisis de la situación actual de una empresa o institución. Tiene por objeto el obtener un diagnóstico de la situación actual del organismo, a fin de permitir la toma de decisiones estratégicas y mejorar los resultados en el corto y largo plazos, ya que se identifican las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades de la institución.	
Diagnóstico interno	
Características	Es una autoevaluación de la institución en la que se identifican los aspectos fuertes y los puntos débiles.
Fortalezas:	Son todas aquellas capacidades y recursos con los que cuenta la institución para explotar oportunidades y conseguir construir ventajas competitivas.
Debilidades:	Son aquellos puntos de los que la institución carece, de los que se es inferior a la competencia o simplemente de aquellos en los que se puede mejorar.
Diagnóstico externo	
Características	Son aquellos aspectos que pueden poner en riesgo a la institución o afectar su rendimiento, y que no son controlables por ésta.
Oportunidades	Son aquellas características que representan una acción de mejora en la institución. Son factores positivos y con posibilidad de ser explotados.
Amenazas	Aspectos que pueden poner en peligro el objetivo de la institución o afectar su desempeño.

Cuadro 43

Fuente: Elaboración propia con base en "La matriz de análisis DAFO (FODA) por Roberto Espinosa, 29 de julio de 2013, disponible para su consulta pública en el enlace siguiente: <https://robertoespinosa.es/2013/07/29/la-matriz-de-analisis-dafo-foda/>

Con base en las características del FODA, se realizó la matriz para el análisis situacional y estratégico del INAI, la cual se presenta enseguida:

MATRIZ DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA) DEL INAI

Diagnóstico interno	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - El acceso a la información pública es un derecho humano establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - El derecho de acceso a la información se encuentra garantizado por el Estado. - A partir de la reforma en materia de transparencia de 2014, el INAI es un organismo público autónomo. - El INAI tiene la facultad para emitir resoluciones de acceso a la información pública. - El acceso a la información permite la consolidación democrática. - Una ciudadanía informada es capaz de insertarse en la toma de decisiones. - El INAI cuenta con las tecnologías de la información y comunicación mínimas para garantizar el acceso a la información pública. - Existencia de mecanismos instituidos para la atención de peticiones ciudadanas. - Existencia de mecanismos para atender los requerimientos de acceso a información. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convergencia de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que resultan difíciles de comprender y de llevar a cabo. - Debido a la complejidad de la normativa, ésta puede alimentar canales de corrupción y afectar el desempeño del INAI. - Los tiempos de respuesta de las solicitudes de acceso a la información son tardados y poco eficientes. - La Plataforma Nacional de Transparencia presenta deficiencias en su diseño y funcionamiento. - Baja especialización por parte de los sujetos obligados y de los ciudadanos. - Desconocimiento de la población en las tecnologías de la información. - Falta de difusión por medios electrónicos y presenciales. - Existencia de mecanismos que imposibilitan una apertura total de la información (clasificación de la información).
Diagnóstico externo	
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> - Ser una institución nacional eficaz y eficiente en la consolidación de una cultura de la transparencia. - Elaboración de programas de capacitación que permitan dar cumplimiento al objetivo del INAI, referente a garantizar el acceso a la información pública. - Formación de procedimientos adecuados que generen un acceso fácil a la información. - Creación de confianza en los ciudadanos y fortalecer el gobierno. - Cambio cultural en la gestión pública y en los procedimientos de acceso. - Que la población se interese por saber qué ocurre en el gobierno. - Una administración pública más eficiente, que reinvente, replantee y revigore el gobierno nacional. - Aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación (Plataforma Nacional de Transparencia). - Personal y ciudadanos capacitados que puedan colaborar para garantizar el acceso a la información pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que la población pierda el interés sobre qué hacen sus gobernantes y cómo lo hacen. - Idea generalizada sobre la existencia de corrupción. - Que los tiempos de respuesta sean tardados. - Falta de confianza en la institución y en las resoluciones que emite. - Que el personal y los ciudadanos no se capaciten y se elaboren respuestas y preguntas erróneas. - Que los procedimientos se vuelvan más extensos y poco eficientes. - Que los nuevos sujetos obligados no atiendan las resoluciones del INAI. - Que los programas de capacitación no garanticen la profesionalización de los sujetos obligados. - Que el INAI no cumpla con su objetivo referente a garantizar el acceso a la información pública.

Cuadro 44

Fuente: Elaboración propia con base en los postulados establecidos en esta tesis.

La matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) permite identificar que, a partir de la reforma en materia de transparencia, se facultó al INAI para resolver recursos de revisión a nuevos sujetos obligados, como los sindicatos y los partidos políticos, también se le atribuyeron mayores responsabilidades que le permitirán consolidar una cultura de transparencia, en la que los recurrentes, los sujetos obligados y el INAI converjan en un mismo escenario que otorgue al ciudadano el mayor beneficio posible.

Se identificó que, entre las debilidades del instituto se encuentran precisamente que la normativa es compleja, por lo que resulta difícil de comprender, asimismo los tiempos de respuesta son tardados y, su principal medio informático, la Plataforma Nacional de Transparencia, presenta deficiencias en su funcionamiento lo que inhibe el cumplimiento de su objetivo de garantizar el acceso a la información; sin embargo, al ser una institución reformada, tiene una amplia gama de posibilidades de sobrepasar los obstáculos que la abrazan, pues si implementa programas de capacitación focalizados a los sujetos obligados y a los ciudadanos logrará consolidarse como una institución eficaz y eficiente que garantice el acceso a la información.

Es menester que el INAI tenga en cuenta estos dos problemas principales, ya que si no es capaz de atenderlos y darles seguimiento podría llegar a un escenario catastrófico que, en estricto sentido, acarrearía la pérdida de la confianza en la institución y el incumplimiento en su objetivo central, referente a garantizar el acceso a la información pública.

4.4 Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) 2017-2021, una propuesta sin dientes

Derivado de la reforma en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 2014, se le otorgaron al INAI nuevas facultades en materia de acceso a la información y protección de datos personales, debido a que se le asignó la facultad de emitir resoluciones a nuevos sujetos obligados.

Asimismo, se determinó la creación de un Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), el cual tiene como principal objetivo construir una política pública integral, ordenada y articulada en materia de transparencia, a fin de garantizar el acceso a la información.

El SNT, es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene por objeto la organización, cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de sus integrantes. Constituye el espacio para construir una política pública integral, ordenada y articulada, a fin de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica.⁵⁹

Conocer los antecedentes del SNT es necesario, ya que es esta figura la que, por medio del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, definió las reglas para

59 Disponible para su consulta pública en el siguiente enlace: <http://www.snt.org.mx/>

Asimismo, es menester señalar que el SNT se conformará, a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia y vigilancia de la transparencia en el ámbito nacional, en los tres órdenes de gobierno. Los integrantes del SNT son:

- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Los Organismos Garantes de las Entidades Federativas
- La Auditoría Superior de la Federación
- El Archivo General de la Nación
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía

elaborar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021 (PROTAI).

El PROTAI 2017-2021, es el instrumento rector de la política pública en materia de transparencia, dicho documento fue aprobado por unanimidad en la sesión ordinaria del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales⁶⁰, realizada el 15 de diciembre de 2017.⁶¹

El PROTAI es un estudio innovador e interesante, pero tiene un gran defecto, no es una nueva regulación, por lo que no involucra obligaciones ni tareas adicionales al INAI ni a los sujetos obligados, razón por la que es probable que sólo se quede en el papel como una propuesta sin dientes, pues al no ser de observancia obligatoria sus diagnósticos corren el riesgo de quedarse en ese ámbito, guardados en el escritorio y sólo como consulta cuando alguien recuerde que existe.

El PROTAI “es un instrumento fundamental para organizar, bajo el lenguaje de política pública y a través de grandes directrices, los esfuerzos de coordinación, cooperación y colaboración en materia de transparencia, acceso a la información y otras grandes temáticas, como gobierno abierto, gestión documental y rendición de cuentas en todo el país”.⁶²

Las características, objetivos, aspectos generales y estrategias que se establecen en este documento se enuncian a continuación.

60 “El Sistema Nacional de Transparencia representa un esfuerzo institucional ambicioso por lograr avances coordinados y homogéneos para consolidar las bases mínimas sobre las cuales se construyan instituciones dispuestas a la rendición de cuentas, constituidas por servidores públicos con una sólida cultura de transparencia que ejercen el poder público de manera compartida con la sociedad, que fomenten y garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información como puerta a otros derechos”. Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, pág. 2.

61 Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, disponible para su consulta en el enlace siguiente:
<http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-03.pdf>

Última fecha de consulta: enero de 2020.

62 Ídem, pág. 2.

COMPONENTES DEL PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, 2017-2021

Aspectos generales del Programa Nacional de Transparencia (PROTAI)
El PROTAI tiene por objetivo general fortalecer el cumplimiento normativo, la difusión, la capacitación, la profesionalización y los procedimientos institucionales de la garantía progresiva del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, al dar trascendencia nacional de los mismos a través del trabajo organizado y la influencia que ejercen el INAI, las instituciones federales integrantes del SNT y los organismos garantes de las entidades federativas, en su ámbito de competencia sobre los sujetos obligados de las leyes en la materia.
¿Qué es el PROTAI?
<ul style="list-style-type: none"> – Es el instrumento rector de la política pública de transparencia y acceso a la información que de una manera dinámica, analítica y metódica identifica problemas y propone soluciones innovadoras concretas. – Aunque el PROTAI es un instrumento aprobado por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos personales, no es una nueva regulación, norma o lineamiento, por lo cual no implica obligaciones, funciones ni tareas adicionales a los organismos garantes y sujetos obligados. – La evaluación del PROTAI, por su diseño, no es un mecanismo de observación ni presión para organismos garantes obligados, está diseñado para resolver problemas públicos y cerrar brechas existentes en capacidades institucionales y necesidades de información.
Bases jurídicas del PROTAI
Las reglas para elaborar el PROTAI fueron definidas por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Fue diseñado por integrantes del Sistema Nacional, académicos y estudiosos en la materia, servidores públicos especializados, grupos de la sociedad civil organizada, así como instituciones vinculadas con la atención a grupos vulnerables.
Los grandes objetivos del PROTAI
<ul style="list-style-type: none"> – Reducir brechas entre las instituciones integrantes del SNT en cuanto a sus capacidades institucionales, recursos financieros, profesionalización, autosuficiencia e independencia de toma de decisiones para lograr el objetivo general del PROTAI. – Definir responsabilidades comunes y específicas de los organismos garantes, integrantes federales y el INAI en la consecución del cumplimiento del marco normativo en la materia y los objetivos del PROTAI. – Organizar el trabajo coordinado entre las instituciones integrantes del SNT para fortalecer el marco normativo, la ingeniería de procesos institucionales, el uso de las tecnologías de información, así como la capacitación, profesionalización, difusión y accesibilidad del derecho, transparencia, gestión documental y la rendición de cuentas entre los sujetos obligados de las leyes en la materia. – Fomentar la coordinación entre las instituciones integrantes del SNT en el diseño y ejecución de políticas de transparencia con uso intensivo de sistemas tecnológicos para su aplicación en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la resolución de problemas sociales de trascendencia en la vida nacional, en el acceso a servicios, trámites y programas sociales.

Cuadro 45

Fuente: Elaboración propia con base en el documento “Propuesta del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI 2017-2021)”, entregable V-E8 y el Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, del 15 de diciembre de 2017, pág. 4.

Con base en el cuadro anterior, se identifica que el PROTAI tiene por objetivo ser un documento que permita la consolidación de políticas transversales, integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, a fin de contribuir a garantizar el acceso a la información pública.

En el documento se establecieron cuatro grandes objetivos que consisten en: reducir brechas; definir responsabilidades comunes; organizar el trabajo coordinado, y fomentar la coordinación entre las instituciones.

Una vez que se identificaron los objetivos principales de qué es lo que se pretende lograr con la publicación del PROTAI se establecieron seis estrategias primordiales para alcanzar dichos objetivos, las cuales son las siguientes:

**ESTRATEGIAS PARA CONTRIBUIR A GARANTIZAR EL ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Estrategia	Definición
Marco normativo	Mejorar el marco normativo y el sistema normativo con el fin de lograr una correcta implementación y ejecución de temas vinculados al PROTAI.
Tecnologías de la información y Plataforma Nacional de Transparencia	Usar las tecnologías de la información y la comunicación con el objetivo de hacer más eficientes los procesos de ejecución y operación de los temas del PROTAI.
Coordinación institucional del SNT	Coordinar a las distintas instancias relacionadas con el propósito de hacer más eficiente la implementación, ejecución y seguimiento de los temas del PROTAI.
Desempeño institucional y procesos	Diseñar y efectuar reingenierías de procesos con el fin de impulsar la correcta y óptima ejecución de los temas del PROTAI.
Capacitación y fortalecimiento de recursos humanos	Capacitar al personal de los sujetos obligados y profesionalizar a los organismos garantes para mejorar el desarrollo de procesos, la prestación de servicios y los requerimientos administrativos.
Difusión	Difundir en los distintos públicos la información y el ejercicio del derecho con el fin consolidar y ampliar la participación, vinculación y retroalimentación de los actores relacionados al PROTAI, fomentando el acceso a los servicios y trámites públicos que se ofrecen a la sociedad.

Cuadro 46

Fuente: Elaboración propia con base en el documento “Propuesta del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI 2017-2021)”, entregable V-E8 y el Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, del 15 de diciembre de 2017, págs. 42 y 43.

En el PROTAL se establecieron seis estrategias para dar atención a los objetivos generales identificados en el documento. De éstas, cuatro estrategias contribuyen en la atención de los dos problemas identificados en esta tesis: a) el uso de las tecnologías de la información y la Plataforma Nacional de Transparencia, que se refiere a que los sujetos obligados utilicen estas herramientas, a fin de hacer más eficientes los procedimientos para el acceso a la información; b) desempeño institucional y procesos, que tiene por objeto diseñar y efectuar reingenierías, a fin de impulsar la gestión de las solicitudes y recursos; c) capacitación y fortalecimiento de recursos humanos, que consiste en una preparación constante del personal y de los órganos garantes, y d) difusión, que consiste en hacer del conocimiento general la existencia del derecho de acceso a la información, a fin de mejorar su impacto entre la población.

En síntesis, para la atención de los problemas relacionados con el acceso a la información, en el PROTAL se establecieron seis estrategias las cuales tienen como objetivo principal crear las condiciones para que los organismos garantes y sujetos obligados garanticen el acceso a la información pública, en favor de los ciudadanos; sin embargo, y como lo señalaba en líneas anteriores, el PROTAL es una política pública innovadora, pero su gran problema es que el diagnóstico que realiza y las estrategias que propone para la atención de los problemas identificados, únicamente se quedan plasmadas en el documento, pues este no es de observancia obligatoria para los sujetos obligados ni para los organismos garantes.

Conclusiones

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son principios para favorecer el escrutinio público de la gestión gubernamental, así como la vida democrática y la corresponsabilidad social, por lo que su implementación resulta un avance insuperable para la población dirigida.

Con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), en 2002, México inició una etapa de transformaciones en la vida política y social del país, ya que por primera vez existió un instituto encargado de promover el derecho de acceso a la información pública; sin embargo y debido a que no estaba facultado jurídicamente como un órgano autónomo capaz de ser independiente y su función sólo se limitaba a resolver la negativa de las solicitudes de información y de protección de datos personales en poder de las dependencias y entidades resultó necesario dotarlo de mayores facultades, a fin de contar con las características mínimas para que cumpliera con su objetivo principal, referente a garantizar el acceso a la información pública.

A fin de atender esas necesidades, el 7 de febrero de 2014 el Gobierno Federal publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Transparencia (Reforma Constitucional en Materia de Transparencia), la cual, entre otras facultades, tuvo el propósito de fortalecer el derecho de acceso a la información pública mediante la creación de un instituto nacional y autónomo.

Dicha reforma dio la pauta para la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Organismo Público Autónomo facultado para garantizar el acceso a la información y promover la cultura de la transparencia, al que se le atribuyó la facultad de emitir resoluciones de acceso a la información de aquellos sujetos obligados que, a pesar de no pertenecer a la Administración Pública Federal, pero que reciban recursos públicos, rindan cuentas e informen sobre el ejercicio de su gestión, por lo que con dicha

reforma se incorporaron como nuevos sujetos obligados en el ámbito federal los partidos políticos, los sindicatos y las empresas que reciben recursos públicos.

Como parte de las modificaciones que el INAI (otrora IFAI) sufrió fue la puesta en marcha de una herramienta que, si se utiliza de forma adecuada, permitirá que gran parte de los objetivos del INAI se realicen, dicho instrumento es la Plataforma Nacional de Transparencia.

En este contexto se identificó que el INAI tiene, principalmente, dos problemas que inhabilitan o limitan el cumplimiento de su objetivo, que sus tiempos para acceder a la información pública son tardados y la baja especialización de los sujetos obligados.

Respecto del primer punto, este trabajo de investigación nos permitió conocer que, un ciudadano tarda en promedio 21 días hábiles, con la posibilidad de ampliarse hasta 46 días hábiles, para que el sujeto obligado emita una respuesta a su solicitud de acceso a la información. Asimismo, a los 46 días hábiles que se puede demorar una respuesta se pueden sumar 90 días más si se interpone un recurso de revisión, teniendo un total de 136 días hábiles para conocer sobre determinado asunto, aproximadamente, 6 meses después de que se interpuso la solicitud.

Respecto del segundo, se identificó que a pesar de que el INAI otorgó capacitación a los sujetos obligados de la LGTAIP y la LFTAIP, a 2017, el instituto no estableció un diagnóstico en el que se visualicen los sectores a los que se va a capacitar, asimismo se identificó que, a pesar de que el INAI impartió cursos en la modalidad presencial y en línea, en su informe de labores no señaló cuál fue el personal que destinó para realizar dichas actividades y la información que reportó en su informe de labores no fue coincidente con lo reportado en su página de internet, ya que dos de los 13 cursos que impartió en la modalidad en línea, no se identificaron en el sitio oficial del CEVINAI.

Con la identificación de estos dos problemas es necesario que el INAI realice acciones de capacitación, en cualquiera de sus versiones, presencial y en línea, a fin de que los sujetos obligados y el propio ciudadano adquieran nuevos

conocimientos, incrementen su desempeño y estén más preparados para el día a día.

Asimismo, es necesario que el instituto implemente medidas que le permitan contar con personal y ciudadanos más capacitados y que, asumiendo que los tiempos de respuesta son tardados, se realicen las acciones pertinentes para que la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual es el principal medio de comunicación entre el ciudadano y los sujetos obligados, funcione de manera óptima.

Para atender estos dos problemas que inhabilitan o limitan el cumplimiento del objetivo del INAI, se propusieron dos propuestas de mejora, capacitación al personal basada en un diagnóstico que permita al instituto capacitar al mayor número de sujetos obligados y al propio ciudadano y que el instituto preste atención a su principal medio informático, la Plataforma Nacional de Transparencia, como un medio de agilidad en los procesos de acceso a la información.

Anexos:

Anexo I. Glosario de términos

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Término	Definición
Acuse de recibo	El documento electrónico con número de folio único que emite el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información de la Plataforma Nacional de Transparencia, con pleno valor jurídico que acredita la fecha de recepción de la solicitud, independientemente del medio de recepción, en el cual se indican los tiempos de respuesta aplicables.
Agentes del CAS	Servidores públicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, adscritos al Centro de Atención a la Sociedad.
Ajustes Razonables	Modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos.
Áreas	Las Instancias que cuentan o puedan contar con la información. Tratándose del sector público, serán aquellas que estén previstas en el reglamento interior, estatuto orgánico respectivo o equivalentes.
Centro de Atención a la Sociedad (CAS)	Área especializada del instituto responsable de orientar y asesorar a las personas sobre el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, así como de otorgar el servicio de apoyo en la elaboración de solicitudes de información.
Certificado	El medio de identificación electrónica que proporcionará el instituto, por medio de la Dirección General de Tecnologías de la Información, a los titulares de las unidades de transparencia o al personal habilitado como elemento de seguridad para acceder al Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información de la Plataforma Nacional de Transparencia y reconocer como auténtica la información enviada por ese medio.
Comité de Transparencia	Órgano colegiado encargado de instituir, coordinar y supervisar, en términos de las disposiciones aplicables, las acciones y los procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información.
Costos de envío	El monto del servicio de correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, que deba cubrirse por los solicitantes para el envío de la información, cuando opten por que les sea enviada al domicilio indicado en la solicitud.
Costos de reproducción	El monto de los derechos, productos o aprovechamientos que deban cubrir los solicitantes atendiendo a las modalidades de reproducción de la información.
Comisionado	Cada uno de los integrantes del pleno del instituto y de los organismos garantes de los Estados y de la Ciudad de México.
Comisiones	Las instancias colegiadas auxiliares del pleno, permanentes o temporales, responsables de las tareas de supervisión y de las propuestas de políticas, programas y acciones para el seguimiento de las actividades institucionales de las diversas unidades administrativas del instituto.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Término	Definición
Datos abiertos	<p>Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito; - Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios; - Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna; - No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro; - Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen; - Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto; - Primarios: Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible; - Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática; - En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna; - De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente.
Documento	<p>Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sus servidores públicos e integrantes, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.</p>
Expediente	<p>Unidad documental constituida por uno o varios documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de los sujetos obligados.</p>
Formatos Abiertos	<p>Conjunto de características técnicas y de presentación de la información que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral y facilitan su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios.</p>

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Término	Definición
Formatos Accesibles	Cualquier manera o forma alternativa que dé acceso a los solicitantes de información, en forma tan viable y cómoda como la de las personas sin discapacidad ni otras dificultades para acceder a cualquier texto impreso y/o cualquier otro formato convencional en el que la información pueda encontrarse.
Información de interés público	Se refiere a la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.
Instituto	El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Ley General	La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Lineamientos	Los lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública.
Modalidad de entrega	El formato, por medio del cual se puede dar acceso a la información, entre los cuales se encuentra la consulta directa, la expedición de copias simples o certificadas, o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos aquellos que resulten aplicables derivados del avance de la tecnología.
Módulo electrónico del Sistema	Es un componente del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información de la Plataforma Nacional de Transparencia que permite la recepción electrónica de las solicitudes de información que elaboren directamente los particulares, o por los medios electrónicos dispuestos en las oficinas de la Unidad de Transparencia, o mediante el personal habilitado; que permite dar respuesta, realizar las notificaciones correspondientes e imprimir las fichas de pago de acuerdo con las opciones de reproducción y envío de la información elegidas por el solicitante.
Módulo manual del Sistema	Es un componente del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información de la Plataforma Nacional de Transparencia que permite el registro y la captura de las solicitudes recibidas por correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbal, vía telefónica, escrito libre, mediante el Centro de Atención de la Sociedad o cualquier otro medio distinto al Módulo electrónico del Sistema, donde se inscriben las respuestas y notificaciones que se emiten al solicitante.
Nombre de usuario y contraseña	Los elementos de seguridad del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información de la Plataforma Nacional de Transparencia, que los solicitantes obtienen y utilizan para presentar y dar seguimiento a sus solicitudes, así como para recibir las notificaciones que se realicen, por medio de la referida plataforma.
Personal habilitado	Los servidores públicos o integrantes de los sujetos obligados que pueden recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, en las áreas distintas a la Unidad de Transparencia.
Plataforma Nacional de Transparencia	Plataforma electrónica que los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento, a fin de cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Término	Definición
Pleno	El órgano máximo de dirección y decisión del instituto, el cual está integrado por siete comisionados.
Sistema	El Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información que forma parte de la Plataforma Nacional de Transparencia, por medio del cual las personas presentan sus solicitudes de acceso a la información y que es el mecanismo único de carácter nacional que concentra el registro y captura de todas las solicitudes recibidas, tanto de las ingresadas directamente por los solicitantes, como de las recibidas en otros medios por los sujetos obligados.
Solicitante	La persona física o moral, nacional o extranjera que presente solicitudes de acceso a la información ante los sujetos obligados.
Solicitud de acceso a la información	La descripción de los contenidos a los que el solicitante desea tener acceso. Escrito libre o los formatos impresos o electrónicos mediante el cual el solicitante presenta su requerimiento de información pública o de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales.
Solicitud recibida por escrito material	Es la presentada personalmente por el solicitante o su representante legal, por escrito, en la Oficina de Información Pública, o bien mediante correo ordinario, correo registrado o servicio de mensajería.
Solicitud verbal	Es la que realiza el solicitante o su representante legal directamente en la Oficina de Información Pública de manera oral, misma que se captura en el formato respectivo por parte de los servidores públicos de dicha oficina.
Sujetos obligados	Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.
Unidad de Transparencia	La instancia encargada de recabar y difundir la información, así como de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a información.
Unidad de Enlace	La instancia encargada de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares.
Versión pública	El documento o expediente en el que se da acceso a información y que elimina u omite las partes o secciones clasificadas.

Fuente: Elaboración propia mediante los documentos siguientes:

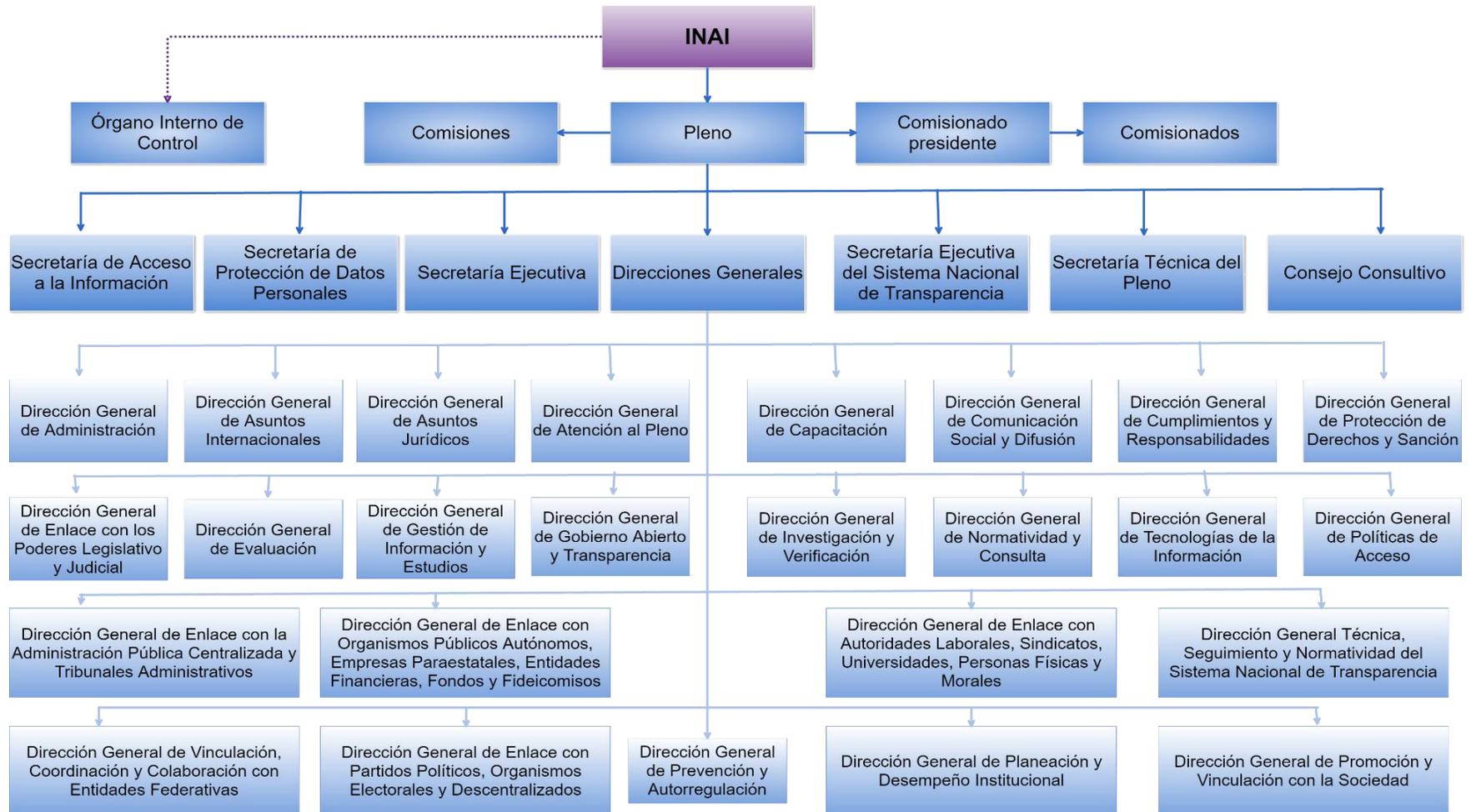
Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública.

Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Acuerdo mediante el cual se aprueba el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Anexo II. Organigrama del INAI, vigente en 2017

ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), VIGENTE EN 2017



Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo mediante el cual se aprueba el Estatuto Orgánico del INAI.

Anexo III. Normativa emitida en materia de transparencia, vigente en 2017.

NORMATIVA EMITIDA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Titulo	Publicación en el DOF	Objeto
Leyes federales y locales		
Exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Presentado a la H. Cámara de Diputados 11/junio/2002	<ul style="list-style-type: none"> - Que los órganos del Estado pongan a disposición de los ciudadanos aquella información que les permita tener conocimiento de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados a cada dependencia. - Que la información se encuentre disponible de manera permanente a los particulares. - Lograr la mayor transparencia, respecto del presupuesto asignado, su monto y ejecución. - Permitir que los ciudadanos evalúen de manera permanente los indicadores más importantes de la gestión pública. - Que se asegure la calidad de la información que se proporcionará, a efecto de facilitar su uso y comprensión y permitir su confiabilidad, oportunidad y veracidad. - Que se establezcan sanciones de carácter administrativo para aquellos servidores públicos que usen, destruyan, oculten, divulguen o alteren indebidamente información que se encuentre bajo su custodia. - Que la presente iniciativa sea un nuevo camino que impulse la participación social y la confianza en las instituciones públicas, a fin de impulsar la construcción de un país más justo, transparente y democrático.
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	04/mayo/2015	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

NORMATIVA EMITIDA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Titulo	Publicación en el DOF	Objeto
Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	09/mayo/2016	<ul style="list-style-type: none"> - Proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Última reforma 27/enero/2017	<ul style="list-style-type: none"> - Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos. - Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral. - Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados. - Regular los medios de impugnación que le compete resolver al instituto. - Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados. - Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública, por medio de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos. - Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia. - Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública. <p>Asimismo, en dicho ordenamiento se señala que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial.</p> <p>Dicha ley, señala que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.</p>

NORMATIVA EMITIDA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Titulo	Publicación en el DOF	Objeto
Decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.	26/enero/2017	<ul style="list-style-type: none"> - Establece las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales. - Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. - Establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos. - Regular la organización y operación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a que se refieren esta Ley y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo relativo a sus funciones para la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. - Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia. - Proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento. - Garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales. - Promover, fomentar y difundir una cultura de protección de datos personales. - Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio que correspondan para aquellas conductas que contravengan las disposiciones previstas en esta Ley. - Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes locales y de la Federación; de conformidad con sus facultades respectivas.

NORMATIVA EMITIDA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Titulo	Publicación en el DOF	Objeto
<p>Acuerdo por el que se aprueba la misión, la visión y los objetivos estratégicos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos ^{1/}</p>	<p>1/abril/2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Misión: garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa. - Visión: Ser una Institución Nacional eficaz y eficiente en la consolidación de una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales, reconocida por garantizar el cumplimiento de la normativa de la materia y promover el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales como base para la participación democrática y un gobierno abierto. - Objetivos estratégicos: <ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 1: Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales. • Objetivo 2: Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas. • Objetivo 3: Coordinar el Sistema Nacional de Transparencia y de Protección de Datos Personales, para que los órganos garantes establezcan, apliquen y evalúen acciones de acceso a la información pública, protección y debido tratamiento de datos personales. • Objetivo 4: Impulsar el desempeño organizacional y promover un modelo institucional de servicio público orientado a resultados con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.
<p>IFAI Organismo Autónomo Nuevas disposiciones</p>		
<p>Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública.</p>	<p>12/febrero/2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer las reglas para la recepción, procesamiento, trámite de las solicitudes de acceso a la información, que formulen los particulares, así como en su resolución, notificación y la entrega de la información, con excepción de las solicitudes en materia de protección de datos personales.

NORMATIVA EMITIDA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Titulo	Publicación en el DOF	Objeto																																						
<p>Acuerdo mediante el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, aprueba el padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p>	<p>4/mayo/2016</p>	<p>- Existe un total de 882 sujetos obligados.</p> <table border="1" data-bbox="888 391 1902 1230"> <thead> <tr> <th data-bbox="888 391 1717 435">Dependencia</th> <th data-bbox="1717 391 1902 435">Subtotal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="888 435 1717 472">Poder Legislativo Federal</td> <td data-bbox="1717 435 1902 472">3</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 472 1717 509">Poder Ejecutivo Federal</td> <td data-bbox="1717 472 1902 509">109</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 509 1717 547">Administración Pública Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal</td> <td data-bbox="1717 509 1902 547">99</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 547 1717 639">Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas</td> <td data-bbox="1717 547 1902 639">65</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 639 1717 704">Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en Proceso de Liquidación y/o Desincorporación (*)</td> <td data-bbox="1717 639 1902 704">8</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 704 1717 742">Empresas Productivas del Estado</td> <td data-bbox="1717 704 1902 742">2</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 742 1717 779">Empresas Productivas Subsidiarias de Petróleos Mexicanos</td> <td data-bbox="1717 742 1902 779">7</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 779 1717 816">Tribunales Administrativos</td> <td data-bbox="1717 779 1902 816">3</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 816 1717 854">Poder Judicial de la Federación</td> <td data-bbox="1717 816 1902 854">8</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 854 1717 891">Organismos Autónomos</td> <td data-bbox="1717 854 1902 891">8</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 891 1717 956">Organismo Integrado por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones</td> <td data-bbox="1717 891 1902 956">1</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 956 1717 993">Instituciones de Educación Superior Autónomas</td> <td data-bbox="1717 956 1902 993">4</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 993 1717 1031">Partidos Políticos</td> <td data-bbox="1717 993 1902 1031">9</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 1031 1717 1068">Fideicomisos y Fondos Públicos</td> <td data-bbox="1717 1031 1902 1068">19</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 1068 1717 1105">Fideicomisos y Fondos Públicos en Proceso de Extinción (*)</td> <td data-bbox="1717 1068 1902 1105">33</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 1105 1717 1143">Fondos y Fideicomisos (*)</td> <td data-bbox="1717 1105 1902 1143">357</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 1143 1717 1180">Sindicatos</td> <td data-bbox="1717 1143 1902 1180">147</td> </tr> <tr> <td data-bbox="888 1180 1717 1218">Total</td> <td data-bbox="1717 1180 1902 1218">882</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="888 1230 1902 1310">(*) Los sujetos obligados que deben cumplir con las obligaciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por medio de su unidad administrativas responsable o coordinadora de sector.</p>	Dependencia	Subtotal	Poder Legislativo Federal	3	Poder Ejecutivo Federal	109	Administración Pública Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal	99	Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas	65	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en Proceso de Liquidación y/o Desincorporación (*)	8	Empresas Productivas del Estado	2	Empresas Productivas Subsidiarias de Petróleos Mexicanos	7	Tribunales Administrativos	3	Poder Judicial de la Federación	8	Organismos Autónomos	8	Organismo Integrado por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones	1	Instituciones de Educación Superior Autónomas	4	Partidos Políticos	9	Fideicomisos y Fondos Públicos	19	Fideicomisos y Fondos Públicos en Proceso de Extinción (*)	33	Fondos y Fideicomisos (*)	357	Sindicatos	147	Total	882
		Dependencia	Subtotal																																					
		Poder Legislativo Federal	3																																					
		Poder Ejecutivo Federal	109																																					
		Administración Pública Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal	99																																					
		Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas	65																																					
		Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en Proceso de Liquidación y/o Desincorporación (*)	8																																					
		Empresas Productivas del Estado	2																																					
		Empresas Productivas Subsidiarias de Petróleos Mexicanos	7																																					
		Tribunales Administrativos	3																																					
		Poder Judicial de la Federación	8																																					
		Organismos Autónomos	8																																					
		Organismo Integrado por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones	1																																					
		Instituciones de Educación Superior Autónomas	4																																					
		Partidos Políticos	9																																					
Fideicomisos y Fondos Públicos	19																																							
Fideicomisos y Fondos Públicos en Proceso de Extinción (*)	33																																							
Fondos y Fideicomisos (*)	357																																							
Sindicatos	147																																							
Total	882																																							

NORMATIVA EMITIDA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Titulo	Publicación en el DOF	Objeto
<p>Acuerdo mediante el cual se aprueba el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.</p>	<p>17/enero/2017</p>	<p>- Establece la estructura orgánica del INAI y regula su funcionamiento. Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, el instituto cuenta con la estructura orgánica siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pleno • Comisionado presidente • Comisionados • Comisiones • Secretaría de Acceso a la Información • Secretaría de Protección de Datos Personales • Secretaría Ejecutiva • Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia • Secretaría Técnica del Pleno • Direcciones Generales: <ol style="list-style-type: none"> a. Dirección General de Administración b. Dirección General de Asuntos Internacionales c. Dirección General de Asuntos Jurídicos d. Dirección General de Atención al Pleno e. Dirección General de Capacitación f. Dirección General de Comunicación Social y Difusión g. Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades h. Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales i. Dirección General de Enlace con la Administración Pública Centralizada y Tribunales Administrativos j. Dirección General de Enlace con los Poderes Legislativo y Judicial k. Dirección General de Enlace con Organismos Públicos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos

NORMATIVA EMITIDA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Titulo	Publicación en el DOF	Objeto
		<ul style="list-style-type: none"> I. Dirección General de Enlace con Partidos Políticos, Organismos Electorales y Descentralizados m. Dirección General de Evaluación n. Dirección General de Gestión de Información y Estudios o. Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia p. Dirección General de Investigación y Verificación q. Dirección General de Normatividad y Consulta r. Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional s. Dirección General de Políticas de Acceso t. Dirección General de Prevención y Autorregulación u. Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad v. Dirección General de Protección de Derechos y Sanción w. Dirección General de Tecnologías de la Información x. Dirección General de Vinculación, Coordinación y Colaboración con Entidades Federativas y. Dirección General Técnica, Seguimiento y Normatividad del Sistema Nacional de Transparencia <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Consultivo • Órgano Interno de Control
Decretos		
Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia.	7/febrero/2014	<ul style="list-style-type: none"> - "Artículo 6: "(...) El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión (...)". - Apartado A: Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases.

NORMATIVA EMITIDA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, VIGENTE EN 2017

Titulo	Publicación en el DOF	Objeto
		- Fracción VIII: La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley”.

Fuente: Elaboración propia, con base en información obtenida del portal oficial de internet del INAI, última fecha de consulta 16-04-2017, ifai.org.mx/, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/marcoNormativo.aspx> y con base en las publicaciones del Diario Oficial de la Federación dof.gob.mx/

1/ En la página de internet oficial del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales la misión, visión y objetivos estratégicos se encuentran vigentes, a mayo de 2017.

Bibliografía

1. Águila Rafael del, Manual de ciencia política, artículo 2, De Gabriel José Antonio, *La formación del Estado moderno*, Madrid, Trotta, 1997.
2. Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, IFAI, 2004.
3. Ackerman, John M., Sandoval, Irma E., *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de Transparencia, Núm. 7, IFAI, 2009.
4. Arellano, David; Cabrero, Enrique; y del Castillo, Arturo (coordinadores), *Reformando al gobierno, Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, 2000.
5. Andreas Shedler, *¿Qué es rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004.
6. Castelazo José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2010.
7. Catelazo, José R., *Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, 1977.
8. Carrillo Landeros, Ramiro, *Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública*, México, Tesis, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005.
9. Carrillo de Albornoz y Serra, José María de, *Manual de Autodiagnóstico Estratégico*, Madrid, España, ESIC, 2005.
10. Carbonell, Miguel, *Elementos del derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006.
11. Cejudo M. Guillermo (Coordinador), *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, INAI, 2019.
12. Dahl, Robert, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, México, Taurus.
13. Diamont Larry, Plattner Marc F, *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
14. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1997.
15. Fred, R. David, *Conceptos de Administración Estratégica*, traducción de Sánchez Carrión Miguel Ángel, México, Pearson Educación, 2003.

16. García López José Manuel, *El proceso de capacitación, sus etapas e implementación para mejorar el desempeño del recurso humano en las organizaciones*.
17. Guerrero Orozco Omar, *La administración pública, a través de las ciencias sociales*, México, Andara, 2010.
18. Guerrero Orozco Omar, *Principios de administración pública*, Santa Fe de Bogotá, ESAP, 1997.
19. Hobbes Thomas, *Leviatán o de la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*, España, Alianza Editorial, S. A., 2009.
20. Islas López Jorge, *La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, comentada, México, INAI, 2016.
21. Lanz Cárdenas, Trinidad José, *La contraloría y el control interno en México*, Secretaria de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
22. López Ayllón Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, Cuadernos de Transparencia, Núm. 17, México, IFAI, 2009.
23. López Ayllón, Sergio, *Derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.
24. López Ayllón Sergio, *Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*, en David Gómez Álvarez, Coordinador, 2009.
25. Luna Pla Issa y Bojórquez Pereznieto José Antonio, Coordinadores, *Gobierno Abierto y el valor social de la información Pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.
26. Maquiavelo Nicolás, *El príncipe*, México, Ediciones Coyoacán, S.A de C.V., 1996.
27. Martínez Morales, Rafael I, *Derecho administrativo 1er curso*, México, Oxford, Sexta edición, 2011.
28. Martínez Puón Rafael, *De la Transparencia Hacia un Gobierno Abierto*, México, Tirant, 2017.

29. Merino Mauricio, "Introducción", en Mauricio Merino, (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI/CIDE, 2005, citado en Aguilar Rivera José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*.
30. Moctezuma Hernández Vania, *Transparencia y acceso a la información: la experiencia mexicana*, Tesis, UNAM, 2013.
31. Navarro Rodríguez, Fidela, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, México, FUNDA, 2004.
32. Olvera Garcia Julio Cesar, Fernández del Castillo Germán y, León y Ramírez Juan Carlos, *Los costos de la Democracia*, UAEM, 2009.
33. Peschard Jacqueline, *Grandes problemas, Transparencia: promesas y desafíos*, México, El Colegio de México, 2017.
34. Schmidt, Samuel, *Amenaza y oportunidad: los retos de la democracia mexicana*, México, Nuevo Siglo, 1997.
35. Suárez Iñiguez, Enrique, *De los clásicos políticos*, México, Miguel Ángel Porrúa, Tercera edición, primera reimpresión, 2009.
36. Roldán Xopa José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2010.
37. Uvalle Berrones Ricardo, *Liberalismo, Estado y Administración Pública*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 161, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
38. Uvalle Berrones Ricardo (coordinador), *Rumbos de la Transparencia en México*, México, UNAM, 2011.
39. Uvalle Berrones Ricardo, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México, UNAM, 2013.
40. Vicher Diana, *Origen y efectos de las normas de calidad en la administración pública*, México, Revista de Gestión Pública, Volumen I, Número 1.
41. Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, Cámara de Diputados LIX Legislatura Universidad de Guadalajara, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
42. Weber Max, *El político y el científico*, México, Colofón, Primera edición, Tercera reimpresión, 2012.

43. Werther, Jr., William B. y Davis, Keith, *Administración de personal y recursos humanos*, 4ª edición, Mc Graw-Hill Interamericana de México, México, D. F., 1998.
44. Woldenberg Karakowsky José, *Por una cultura de la transparencia en México*, Cuadernos de Transparencia, Núm. 23, México, INAI, 2017.

Normativa

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
2. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia.
3. Exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).
5. Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
6. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).
7. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).
8. Decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
9. Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información.
10. Acuerdo por el que se aprueba la misión, la visión y los objetivos estratégicos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
11. Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública.
12. Acuerdo mediante el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, aprueba el padrón de sujetos

obligados del ámbito federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

13. Acuerdo mediante el cual se aprueba el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
14. La jurisprudencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000.
15. Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección, 2008.

Referencias electrónicas

1. Escobedo, Juan Francisco, Movilización pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, disponible en el enlace siguiente:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/2/art/art3.htm>
2. Roberts, Alasdair, "Access to Government Information-An Overview of the Issues", Transparency International Working Paper, 2003, disponible en el enlace siguiente:
http://www.transparency.org/working_papers/roberts/roberts.foi.html
3. Transparencia Internacional, disponible en el enlace siguiente:
<http://www.transparency.org/>
4. Plataforma Nacional de Transparencia, disponible en el enlace siguiente:
<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>
5. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), disponible en el enlace siguiente:
<http://inicio.inai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>

6. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, disponible en el enlace siguiente:
<http://snt.org.mx/>
7. Centro Virtual de Formación (INAI), disponible en el enlace siguiente:
<http://cevifaiprivada.ifai.org.mx>
8. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en el enlace siguiente:
<http://dle.rae.es/>
9. Labardini Inzunza, Adriana, Conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 197, disponible en el enlace siguiente:
<http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf>
10. Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, disponible para su consulta en el enlace siguiente:
<http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-03.pdf>

Notas periodísticas

1. Mathieu Tourliere, (2017, 22 de agosto), “Gobierno federal declaró inexistente 50% de la información solicitada vía el INAI sobre caso Odebrecht”, Proceso, disponible en el enlace siguiente:
<https://www.proceso.com.mx/500019/gobierno-federal-declaro-inexistente-50-la-informacion-solicitada-via-inai-caso-odebrecht>
2. Aristegui Noticias (2016, 10 de mayo), “Esta es la nueva ley de transparencia que entra en vigor este martes”, disponible en el enlace siguiente:
<https://aristeguinoticias.com/1005/mexico/esta-es-la-nueva-ley-de-transparencia-que-entra-en-vigor-este-martes-documento/>

3. Clemente Anabel (2017,25 de junio), “INAI solicita a Pemex ubicación y número de tomas clandestinas”, El Financiero, disponible en el enlace siguiente:
<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/inai-ordena-a-pemex-ubicacion-y-numero-de-tomas-clandestinas>
4. Nota periodística, (2016, 5 de octubre), “Costo, función y errores: 5 datos de la Plataforma Nacional de Transparencia”, Expansión, disponible en el enlace siguiente:
<https://expansion.mx/nacional/2016/10/05/costo-funcion-y-errores-5-datos-de-la-plataforma-nacional-de-transparencia>

Documentos de la rendición de cuentas

1. Informe de labores del INAI, 2017.
2. Guía de capacitación: elaboración de programas de capacitación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2008.
3. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Auditoría Superior de la Federación, Auditoría de desempeño núm. 475-DE “Distribución y comercialización de gasolinas” que se realizó a Pemex Transformación Industrial y a Pemex Logística.
4. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Auditoría Superior de la Federación, Auditoría financiera y de cumplimiento núm. 129-GB “Plataforma Nacional de Transparencia” que se realizó al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Cursos

1. Curso sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, impartido por el INAI, en marzo de 2018.