



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL
INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES:
IMPLICACIONES DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE 2014**

T E S I N A

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Presenta:

RUBÉN CARRILLO GARCÍA

Directora de tesina:

MTRA. ALICIA MONSERRATH ISLAS GURROLA



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mamá y papá, por todo.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quisiera agradecer a mi madre Lilia y a mi padre Everardo por su inquebrantable entrega total, que me permitió convertirme en la persona que soy. Gracias por su esfuerzo y sacrificio para crear el mejor entorno posible para mis hermanos y para mí, pero sobre todo, por enseñarme el verdadero significado del amor incondicional. Sin ustedes, nada de esto hubiera posible.

Quiero agradecer a mis hermanos Paola y Ricardo por ser, a lo largo de muchos años, mi remanso de paz y una fuente inagotable de amor, aprendizaje, humor y experiencias inolvidables, ustedes son los mejores compañeros de vida. También agradezco a mis abuelos Rosa y Rubén, que aunque ya no pudieron verme terminar la universidad, desde que era niño me pedían que le echara muchas ganas a la escuela.

Es preciso agradecer a mis amigos, amigas y a todas aquellas personas que me alentaron a no rendirme en el proceso escribir el presente documento con su cariño, apoyo y enseñanzas: Daniel Jiménez; Luis Antonio; Daniel Cortes; Armando; Raúl; Laura; Sergio; Luis Miguel; Jess; Moi; Aline; Moni; Eli; Dante, Maris e Ivonne que, han estado presentes y comparten conmigo la dicha de concluir mis estudios universitarios, gracias por alentarme a concluir la tesina.

Asimismo, quiero agradecer a la Mtra. Alicia Monserrath Islas Gurrola por su ardua revisión, acertados consejos y su siempre amable disposición para trabajar en el documento. Agradezco las aportaciones del Mtro. Diego Ernesto Díaz Iturbe que me ayudaron a fortalecer el presente texto y el valioso apoyo de la Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher; el Lic. Alberto Mario González López y la Mtra. Rocío Ramírez Moyao. También, aprovecho para agradecer a los profesores que marcaron profundamente mi formación profesional y que, sin saberlo, me motivaron con su ejemplo en distintos momentos para continuar y terminar la carrera: Dr. José Luis Burgos Pérez; Mtro. Francisco Moyado Estrada (QEPD); Dr. Maximiliano García Guzmán; Mtra. Hilda Ana María Aburto Muñoz; Lic. Miguel Alejandro Villagrán Aparicio y Dr. Raúl Cisneros Guzmán. Por último, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, que me ha brindado tanto desde la preparatoria, mediante una amplísima oferta académica, cultural y deportiva y, siendo un espacio de felicidad y plenitud que me ha dado la dicha de conocer a grandes amigos, me ha dado los medios para ignorar menos y me ha convertido en una mejor persona.

ÍNDICE

Introducción	1
1. Transparencia y acceso a la información como elemento esencial del Estado liberal democrático	4
1.1. La idea de Estado y la información como herramienta del poder político	4
1.2. Estado y el acceso a la información política	6
1.2.1. <i>Estado, gobierno y democracia</i>	6
1.3. Estado de derecho, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas	8
1.4. La trascendencia de la transparencia gubernamental y acceso a la información en el Estado liberal democrático	9
1.5. Transparencia y acceso a la información en México	12
1.5.1. <i>El diseño constitucional del poder político</i>	14
1.5.2. <i>Construcción y transformación del régimen político</i>	16
1.5.3. <i>Régimen político, ciudadanía y democracia en el siglo XX</i>	17
1.5.4. <i>Agotamiento del régimen político mexicano</i>	19
1.5.5. <i>Reforma política de 1977</i>	20
1.5.6. <i>Antecedentes jurisdiccionales de la transparencia gubernamental</i>	21
Recapitulación	24
2. Política de transparencia y derecho de acceso a la información en México	26
2.1. La lucha ciudadana por la transparencia y el derecho de acceso a la información	27
2.2. La evolución del artículo sexto constitucional	30
2.3. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	32
2.3.1. <i>Las reformas de transición de IFAI a INAI</i>	35
2.4. La reforma en materia de transparencia de 2014 y la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP)	39
2.5. Ejes de la reforma en materia de transparencia en el periodo 2014-2018	44
2.6. Marco jurídico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	47
2.6.1. Mandato constitucional	47

2.6.2. <i>Marco normativo institucional</i>	48
2.7. El derecho de acceso a la información	49
2.7.1. <i>Los sujetos obligados</i>	51
Recapitulación	52
3. Resultados de la reforma en materia de transparencia en el periodo 2015-2020	56
3.1. Solicitudes de acceso a la información	61
3.2. Evolución del presupuesto	65
3.3. Recursos de revisión ingresados al IFAI-INAI, 2009-2020	68
Recapitulación	71
Consideraciones finales	74
I. Siglas y acrónimos:	I
II. Glosario	II
III. Referencias	VII

Introducción

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la democracia es no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida, en ese tenor, la democracia ha trastocado aspectos tanto políticos como económicos, sociales y culturales, por lo que, la exigencia social ha llamado a sus gobiernos a rendir cuentas, a transparentar la información gubernamental y permitir el acceso de las personas a los archivos del Estado.

Democratizar el acceso a la información es más que una tendencia mundial y un mandato constitucional, representa equilibrar las condiciones para las personas conozcan los asuntos de gobierno, significa el replanteamiento de los pueblos como legítimos detentadores de la soberanía del Estado, someter la vida pública al escrutinio público y evaluar la acción pública, privilegiar el bien público y desterrar el interés privado de las dinámicas gubernamentales, poner a disposición de la ciudadanía los archivos del Estado, que en el pasado fueron celosamente ocultados.

En contraposición de lo anterior, el 4 de enero de 2021 el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador declaró que, existen gastos superfluos en el erario público, como el que representa el presupuesto anual del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que ejerce anualmente una cifra que se aproxima a los mil millones de pesos, pues, de acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo, los órganos constitucionalmente autónomos han servido para simular el combate a la corrupción y la impunidad, así como para aparentar transparencia. (México, 2021)

En el contexto actual de austeridad gubernamental y de críticas respecto del desempeño de los órganos constitucionalmente autónomos (OCA), surge la necesidad de aportar desde la academia información relevante que contribuya al debate sobre la conveniencia de la prevalencia y fortalecimiento del INAI en su carácter de OCA, encargado de

garantizar los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales, así como promover la transparencia y la rendición de cuentas en favor de la democracia del Estado mexicano. El motivo del presente trabajo aborda la importancia de garantizar los derechos humanos reconocidos en la CPEUM, promover el principio de progresividad que implica un gradual incremento, pero, sobre todo, el no retroceso (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, págs. 11-12) del derecho de acceso a la información, reconocido en el artículo sexto.

En la región de Latinoamérica y, específicamente en México, la secrecía del poder político y la ocultación de información referente a su ejercicio fueron herramientas utilizadas para proteger las decisiones y ocultar las intenciones de los gobernantes, la información y el conocimiento por mucho tiempo estuvieron reservados a los gobernantes y otros grupos que, por siglos detentaron el poder político. Sin embargo, la paulatina democratización del poder político que inició a finales del siglo XX trajo consigo la exigencia de la democratización de la información, como herramienta ciudadana para conocer el desempeño de los gobernantes y la transparencia como una cualidad del ejercicio gubernamental que limitara la discrecionalidad y visibilizara acciones ilegales cometidas por los gobernantes.

La consolidación de una democracia y el combate a la corrupción requieren de la transparencia como una cualidad obligada de gobierno, garantizar el acceso a la información y establecer garantías para su ejercicio, por último, implica hacer de la rendición de cuentas una tarea regulada, sistemática y con información comprobable.

Por lo anterior, en el primer apartado de este texto se desarrolla un esbozo del uso de la información como herramienta de poder político y sus aplicaciones en épocas históricas de la antigüedad a la modernidad, la aparición del fenómeno de Estado como evento determinante para el liberalismo político, así como el replanteamiento de conceptos como democracia, Estado de derecho, ciudadanía e información pública que, influenciaron el estudio de la filosofía política moderna. Por último, se introduce al estudio de la construcción del régimen y sistema político mexicano del siglo XX, retomando los momentos históricos y los antecedentes jurisdiccionales que fueron determinantes para la aparición del derecho de acceso a la información en la Constitución política mexicana.

En el segundo apartado, se estudia la gestación de la política de transparencia en México bajo el social mexicano de principios del siglo XXI y la transición política que transitaba, las reformas constitucionales realizadas al artículo sexto en materia de acceso a la información, la aparición del primer instituto en materia de transparencia y por último, la reforma constitucional en materia de acceso a la información, que estableció las bases para hacer de este derecho humano, una política nacional en materia de transparencia y acceso a la información suscitada en 2014.

En el tercer y último apartado, se estudian los principales resultados en materia de acceso a la información en México de los primeros seis años de implementación de la reforma de 2014, tomando como referencia los seis años anteriores, por lo que el periodo de estudio comprende los años 2009-2020, en los que se analiza, con base en los informes de labores que el INAI entrega a la H Cámara de Diputados e información de la Cuenta Pública que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evolución del número de solicitudes de acceso a la información del ámbito federal, la evolución del presupuesto asignado y ejercido por el INAI y los recursos de revisión que ingresaron al instituto en el periodo señalado. Debido a que se analiza la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, se excluye del análisis la evolución del derecho de protección de datos personales que de la misma manera tutela el INAI.

1. Transparencia y acceso a la información como elemento esencial del Estado liberal democrático

“En otras horas, el poderoso cifró su imperio en la violencia y en la ciencia (...) Como señor de la ciencia, tuvo a la mano dos instrumentos formidables: las fórmulas de la ley, que solo entendieron los iniciados, y el supremo escudo del secreto, que mantuvo a salvo los motivos y las razones de su voluntad. Para el mando bastaba la palabra; no se necesitaba el argumento.”

Sergio García Ramírez.

1.1. La idea de Estado y la información como herramienta del poder político

Tanto griegos como romanos, desarrollaron sus sociedades gracias a la legitimación del trabajo de los esclavos (Cueva, 1996, pág. 17), paradójicamente, en estas civilizaciones también surgieron ideas sobre la democracia y la ciudadanía, por lo que la vida pública de esas sociedades se nutrió ampliamente; sin embargo, solo un reducido grupo de habitantes podían ser partícipes de ella, ya que, era necesario gozar de ciertas cualidades y privilegios para ser considerado un ciudadano, pues ésta, era una posición reservada para varones libres con un determinado nivel socioeconómico, por lo tanto, en estas sociedades, la ciudadanía no era un derecho universal, sino que ésta se alcanzaba cumpliendo las cualidades anteriormente descritas.

En razón de lo anterior, los espacios de poder político y los asuntos públicos de la *Polis* y la *Civitas*, o aquello que los romanos denominaban la *res publica*, estaban reservados para determinadas personas y, la información generada como producto del ejercicio político se encontraba al alcance solo de aquellos que podían ser activos políticamente, por lo que, el acceso a la información de los asuntos políticos no era un derecho de las mayorías sino un privilegio.

En la Edad Media, se detendría la evolución de la idea de Estado iniciada por griegos y romanos; el feudalismo y el gran poder de la iglesia católica característicos de la época, no permitieron la continuidad del proceso de desarrollo de ideas referentes a la ciudadanía, la democracia y la participación de sus sociedades en asuntos políticos,

debido a que, por una parte, el feudalismo sería una forma de disfrazar la esclavitud, (Cueva, 1996, pág. 33) en detrimento de los derechos individuales y de la condición de ciudadano, por otra parte, el poder del catolicismo en Europa, se contrapondría a los principios básicos de la democracia, debido a que “Los hombres de aquellos tiempos vivieron dentro del ideal de la *reductio ad unum*, que se cristalizó en la idea de una iglesia y de un imperio únicos como jurisdicciones supremas en lo espiritual y en lo temporal.” (Cueva, 1996, pág. 37)

Por lo anterior, en las monarquías absolutas del medievo se instituyeron autoridades con poder político centralizado sin límites a este y fundamentado en el derecho divino; la soberanía residía únicamente en el monarca, puesto que, él era la única fuente de la legislación y la jurisdicción por lo que no existía la división de poderes, en consecuencia, tampoco existían medios de control del poder político y de legalidad, ni reconocimiento expreso de derechos civiles, (Gracia, 2017, págs. 21, 22) en los Estados absolutistas no se cimentaron principios democráticos.

La ausencia de derechos civiles promovida por las instituciones políticas y religiosas en la Europa de la Edad Media, anularon el acceso a información de índole política, debido a que ésta era sistemáticamente ocultada o manipulada. El arreglo político y religioso de la época fue un sistema que prosperó por medio de la esclavitud, permitiendo la posesión y acumulación de bienes de grupos reducidos que, además, detentaban el poder político o tenían injerencia en el mismo. Sostener dicho modelo político y social basado en la desigualdad material y de conocimiento, aunado a la ausencia de controles democráticos y de legalidad, requería, entre otras cosas, del control y manipulación de la información. El fin de dicho periodo dio paso a una revolución del conocimiento principalmente científico, misma que en el tiempo también reclamaría la apertura de los asuntos políticos, por lo que, el modelo de información y conocimiento del *reductio ad unum* se volvió progresivamente obsoleto a causa de sociedades que comenzaron a poseer información de distinta índole. (Peschard J. , Transparencia: Problemas y desafíos, 2017, pág. 30)

1.2. Estado y el acceso a la información política

La revolución del conocimiento que trajo consigo la Ilustración produjo, en el ámbito del pensamiento político, el replanteamiento de las estructuras de poder establecidas en Europa medieval, y surgieron nuevas inquietudes respecto al ejercicio del mismo, por ejemplo, Nicolás Maquiavelo introdujo un nuevo paradigma, en el que "el Estado y lo político son una esfera particular de la acción humana, independiente de la religión, de la filosofía y de la moral," (Gustavo Ernesto Emmerich, 2007, pág. 19) dicho rompimiento entre poder político y los asuntos religiosos, transformó también la forma de entender a la información que produce el ejercicio político.

La transición de las sociedades feudales que tuvo lugar durante los siglos XVI y XVII a novedosas formas de organización social y política como el Estado-nación, permitió que el fenómeno de Estado comenzara a adquirir un carácter material más consistente con la conformación de estructuras políticas con características de sociedades modernas, como la delimitación territorial que ocurrió en Europa con el arreglo territorial que se estableció en 1648 mediante los tratados de la paz de Westfalia (Bremer, 2013, pág. 10), sociedades con igualdad jurídica entre individuos y, una autoridad como única fuente de poder político, cuyo ejercicio se encuentra regulado por un conjunto de disposiciones políticas y legales similares al modelo de libertades y respeto a la ley establecido en el antecedente inglés que influyó en el diseño de muchos regímenes constitucionales, la Carta Magna de 1215. (Hernández, 2015). A partir de la materialización del Estado las sociedades comenzaron a configurar modelos políticos más representativos e incluyentes que permitieron el surgimiento de una serie de derechos civiles como la elección de gobernantes y la paulatina visibilidad de los asuntos políticos.

1.2.1. Estado, gobierno y democracia

El resurgimiento del estudio del Estado que se suscitó de forma posterior a la Edad Media, generó el esbozo de múltiples definiciones que pretendieron explicar la naturaleza y los alcances de éste, por ejemplo, Max Weber conceptualizó al Estado como "el sistema político representativo"; Umberto Cerroni como el conjunto de "instituciones gubernamentales"; Herman Heller lo definió como la "unidad de acción jurídicamente

organizada”; y, Maurice Duverger concebía al Estado desde un sentido ambivalente, pues, hablar de él, implica hacer referencia a las instituciones de gobierno de una nación o bien, a la nación misma. (Laveaga, 2006, pág. 22)

Debido a que los fines del presente se encaminan al estudio de la transparencia y el acceso a la información en México, se empleará una definición oficial mexicana en la que se entiende al Estado como “máxima organización política (...) la cual centraliza el ámbito de las relaciones políticas en un territorio, con un mando político dominado por una estructura burocrática que ostenta el monopolio legítimo de la coacción y coerción.” (Secretaría de Gobernación, s.f.)

Como establece la definición anterior, de manera convergente a Weber, Cerroni y Duverger; el Estado cuenta con una estructura burocrática que ejerce el mando político denominada gobierno. De las formas de gobierno existentes, se retoman las formas de gobierno representativo en cualquiera de sus acepciones, pues a través de ellas, las sociedades modernas han podido transitar a la transparencia gubernamental y el acceso a la información, al respecto, Bobbio afirma que, “La democracia se puede definir de muchas maneras, pero no hay una definición que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o la transparencia del poder”, (El futuro de la democracia, 1986, pág. 8) por lo que de acuerdo con Bobbio, el surgimiento de Estados con gobiernos representativos, eventualmente democratizó el acceso a la información.

Es menester señalar que, la conformación del Estado no se tradujo en la construcción de sistemas políticos democráticos, representativos e incluyentes como existen en la actualidad, puesto que no existían condiciones como el sufragio universal y las elecciones directas, sin embargo, la soberanía ya residía en la mayoría de los ciudadanos, quienes elegían a sus gobernantes y representantes y, con el paso del tiempo, dichos principios democráticos se ampliarían, mediante la extensión de la ciudadanía a las mujeres, los desposeídos y otras personas originalmente excluidas de los pactos políticos de la antigüedad y la edad media. Con la expansión de los derechos civiles, el gobierno representativo se transitó de forma paulatina a la democracia liberal, por lo tanto, sin la simiente democrática el surgimiento y la sofisticación de los derechos

civiles, como el libre acceso a la información gubernamental, no hubieran ocurrido. (Rivera, 2015, pág. 14)

1.3. Estado de derecho, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

Referente a las múltiples definiciones de Estado como las citadas en el apartado anterior, se reconocen cuatro elementos que lo conforman: la sociedad o población; el territorio, el gobierno o autoridad política y la coerción o Estado de derecho, éste último, debido a que la democratización de los sistemas políticos hizo al Estado de derecho una característica fundamental del mismo, que se expresa en la existencia y el nivel de acatamiento de los límites que impone un sistema jurídico, por lo tanto, dicha condición se conoce como legalidad, la cual, acota el ejercicio del poder político de las instituciones de gobierno en la actualidad. A diferencia del pasado, en el que el bajo o nulo sometimiento a las normas jurídicas de las instituciones políticas de las comunidades anteriores al Estado de la Antigüedad y la Edad Media llevaron a sus sociedades totalitarismo y al absolutismo. (Díaz, 2010, pág. 45)

Si bien, la existencia del Estado supone la constitución de un aparato de normas para su funcionamiento, no debe asumirse que el Estado se traduce en la existencia del Estado de derecho, entendido en sentido laxo como el sometimiento del Estado a un aparato jurídico, en esa lógica, “no todo Estado es Estado de derecho” (Díaz, 2010, pág. 45). De lo anterior, deriva la relevancia y el valor de la transparencia gubernamental y los derechos ciudadanos como el acceso a la información o el derecho a solicitar y recibir información que genera y resguardan las instituciones del Estado, pues dichas condiciones contribuyen al fortalecimiento del Estado de derecho toda vez que incentivan la vigilancia y evaluación ciudadana del ejercicio gubernamental, tales como la legalidad en la toma de decisiones, los procesos electorales y administrativos, el ejercicio de recursos y las acciones ejecutadas por los gobernantes.

La transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información del gobierno de un Estado, son elementos que contribuyen a la legalidad del ejercicio gubernamental, en tanto que, publicitar información gubernamental y ponerla a disposición de las personas

es un mecanismo de rendición de cuentas del ejercicio político de los gobernantes y someter su actuar al escrutinio público, posicionar a la ciudadanía como calificadora del ejercicio político, restar discrecionalidad e involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, pues, “este derecho representa la garantía de que la transparencia no estará limitada por la discrecionalidad de los funcionarios públicos”. (Merino, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, 2018, pág. 15)

En diversas sociedades de la Antigüedad a la Edad Media, e incluso en el Estado, se ha ejercido el poder político con autoritarismo y sin resistencias, debido a la inexistencia de derechos ciudadanos y mecanismos legales de control como la disponibilidad de la información en temas relacionados al ejercicio del poder político, pues, esas sociedades se edificaron sobre sistemas cerrados en materia de conocimiento y debate público. (Zepeda, Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política, 2015, pág. 14) Es por ello que, la corriente filosófica liberal reconoce dos mecanismos necesarios que contribuyen a la contención del poder político y que están relacionados entre sí: “la rendición de cuentas y el Estado de derecho. Mientras el Estado de derecho es el conjunto de normas y ordenamientos legales y positivos que sirven para señalar dentro de qué márgenes puede desenvolverse el poder, (...) la rendición de cuentas se refiere a la obligación de tiene el poder de responder, en primerísimo lugar, a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legalidad” (Peschard J. , Transparencia y partidos políticos, 2005, pág. 11) pues, en los Estados democráticos son ellos los depositarios del poder político, cualidad conocida como soberanía popular.

1.4. La trascendencia de la transparencia gubernamental y acceso a la información en el Estado liberal democrático

Como se ha señalado, el Estado constantemente denominado como *moderno*, surge entre otras cosas, como consecuencia de la distinción entre el poder político y los asuntos religiosos, asimismo, la revolución del conocimiento produjo que, los asuntos políticos de los Estados dejaran de ser un elemento exclusivo de pequeños grupos, para convertirse

en una preocupación común, por lo que “el problema político se hizo asunto de todo el pueblo”. (Cueva, 1996, pág. 45) La paulatina democratización del Estado incentivó que, los asuntos políticos cobran un carácter público y la sociedad se posicionara como un elemento activo dentro del ejercicio del poder político, debido a que la corriente liberal introdujo en el ámbito de la filosofía política, nuevas formas de entender la función y el ejercicio del poder político, que por mucho tiempo se había ejercido de manera unilateral por grupos cerrados y con alto nivel de secrecía, pues, los *arcana imperii*¹, fueron un rasgo característico del ejercicio del poder, que impidió la participación ciudadana en asuntos políticos en igualdad de condiciones con las instituciones de gobierno.

Referente a las diferencias entre los tipos de organización política anteriormente descritos, Karl Popper distingue entre sociedades cerradas y abiertas; para describir la primer vertiente, retoma las ideas de Platón que defendían la existencia de sociedades políticas cerradas donde no se admitían libertades individuales, pues, aquellas se encontraban supeditadas a un orden jerárquico preestablecido e inamovible, donde la verdad radicaba en el Estado y la justicia consistía en que cada individuo asumiera la posición jerárquica que le correspondía, por lo que el acceso al ejercicio del poder político solo era legítimo si lo ejercían aquellos que estaban destinados a hacerlo. En la segunda, Popper niega aquella propuesta de Estado vista como un órgano, donde cada elemento debe cumplir exclusivamente su función, y, reconoce la existencia de sociedades abiertas, en las que, fuera de todo sometimiento, las personas gozan del libre ejercicio de facultades críticas (La sociedad abierta y sus enemigos, 2006), mismas que, solo pueden ser ejercidas cuando la información del Estado tiene un carácter público.

Una característica elemental, que permite entender la transición de las sociedades antiguas al fenómeno de Estado, es la instauración de sociedades abiertas como las

¹ Se refiere a información selecta y privilegiada sobre asuntos políticos, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra, por lo que su posesión o el acceso a los *arcana imperii* otorgan poder a sus sujetos; dominar o gobernar a otros en razón de ese saber. Por su lado, las autoridades eclesiásticas utilizaron su forma de ocultar información, los llamados *arcana ecclesiae*. En Rodríguez, Jesús, “**Modelos políticos antiguo y medieval de información cerrada**” en *Sensibilización para la transparencia y la rendición de cuentas*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), segunda edición, 2015, pp. 14-22.

descritas por Popper, para entender la trascendencia de la transparencia y el acceso a la información, Rodríguez Zepeda, retoma al filósofo liberal Locke, cuando afirma que:

“el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza...libremente, dotados de las mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado...” (2015, pág. 5)

Según Locke, en el Estado, el poder político y todo acto que derive de su detentación deben ser concebidos como actos de carácter público, por lo que es imprescindible la apertura de la información relacionada con los asuntos públicos, en especial, aquella que por su naturaleza resulta relevante, debido a que su posesión otorgaría ventajas o privilegios, en razón de que, como afirma Rodríguez, “El ejercicio del poder político, es entre otras cosas, una forma de distribución de recursos de distinta índole. Algunos de los recursos que de manera privilegiada distribuye el poder político son la información y el conocimiento”. (Zepeda, Sensibilización para la transparencia y la rendición de cuentas, 2015, pág. 17)

La concepción liberal del Estado reclamó transparentar los asuntos públicos, siendo a su vez, un impulso para la democratización de los regímenes políticos modernos, pues, esta condición resulta necesaria para que las personas ejerzan la ciudadanía teniendo al alcance información pública de distinta índole, condición que hace posible, por ejemplo, participar en elecciones de manera informada y poder vigilar el actuar de sus gobernantes mediante la divulgación de la información generada como producto de su ejercicio, y de ser el caso, contar con mecanismos regulados para solicitar información cuando esta no esté publicada. Estas condiciones de apertura y acceso limitan la discrecionalidad de los gobernantes y contribuyen al mantenimiento del Estado de derecho, como señala Kant al afirmar que, “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”. (1985, págs. 61-62)

Con el estudio de los prolegómenos del Estado, se vuelve evidente la estrecha relación existente entre ciudadanía; democracia e información pública. Asimismo, permite afirmar tres cosas a saber:

- a) La condición de Estado democrático implica el reconocimiento pleno del principio de ciudadanía como una condición universal.
- b) La ciudadanía universal como condición de la existencia de Estado democrático, requiere reglas y medios democráticos para la contención legal del ejercicio del poder político, el *Estado de derecho*.
- c) Una característica fundamental de las sociedades democráticas es el principio de apertura de la información política, que se expresa mediante la *transparencia gubernamental*, el *derecho de acceso a la información pública* y la *rendición de cuentas*.

1.5. Transparencia y acceso a la información en México

La democratización del Estado representativo ocurre en México, en cuanto al derecho de acceso a la información de forma tardía, pues, respecto del contexto internacional; el entonces Reino de Suecia aprobó una ley la primera ley de acceso a la información en 1976, asimismo, cuando Finlandia consiguió su independencia quedó plasmado en su constitución el derecho a la libertad de expresión y casi manera simultánea promulgó, ya como país independiente, una ley de acceso a documentos oficiales específica en materia de información gubernamental en el año de 1951, por su parte, en la región de Norteamérica, Estados Unidos fue el primer país que publicó una ley referente al derecho de acceso a la información en 1966. (Peschard J. , Transparencia: Problemas y desafíos, 2017, pág. 113 y 116).

En la región de Latinoamérica se llevó a cabo el primer esfuerzo por parte de Colombia que, (Sandoval, 2015, pág. 6) mediante la promulgación de un código de ordenación política, se permitía a la ciudadanía solicitar documentos públicos a los órganos de gobierno. (Torres N. , 2012) Por su parte, México emitió la primera legislación en materia de acceso a la información hasta el año 2002.

Aunado a la tardía llegada de México a la regulación del derecho de acceso de la información, resulta relevante entender que los siglos XIX y XX acogieron la etapa de la democratización del continente americano, en el que se inserta México, misma que, se

caracterizó por la generación de *democracias representativas* que mostraron gran autonomía de los ciudadanos, dirigidas por supuestos gobiernos de especialistas de la cosa pública, como una suerte de tutores del pueblo. (Torres J. Á., 2002, pág. 30) Si bien, a nivel constitucional existían condiciones legales para garantizar la democracia como la separación de poderes, la renovación periódica de cargos electos mediante el voto universal y derechos humanos como la libertad de prensa, la democratización del régimen político mexicano no estaba consolidada.

Bajo el contexto del anquilosado paternalismo político ejercido por supuestos gobiernos representativos de los dos primeros siglos del México independiente, los gobiernos se distinguieron, además, por la nula transparencia de la información gubernamental y por la inexistencia de mecanismos para acceder a información de dicha índole. Lo anterior, se debe a que, durante el siglo XIX el régimen y sistema político se encontraba en un proceso de construcción, por lo que, para el siglo XX, la transparencia gubernamental y el acceso a la información eran temas muy sofisticados para una democracia que continuaba moldeando sus instituciones políticas.

Asimismo, la construcción institucional de la democracia mexicana se dio bajo el auspicio de aspiraciones políticas del siglo XX que no pretendían institucionalizar medios democráticos para acceder y ejercer el poder político, sino construir un régimen estable que fuera operado desde el poder ejecutivo de forma unívoca, por lo que, ese entramado institucional no sentó las bases para el fortalecimiento de la ciudadanía como elemento activo y participativo dentro del Estado mexicano a lo largo del siglo XX. Por lo que, nuevamente, la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública no fueron parte de ninguna agenda de gobierno, ni se incorporaron en ninguna ley, ni formaban parte del discurso político oficial, pues, dichos principios carecían de valor como herramienta ciudadana de democratización del poder político. Asimismo, la rendición de cuentas se limitaba a los informes de labores anuales que por mandato constitucional llevaban a cabo los presidentes, este mecanismo tenía una connotación exclusivamente política, debido a que no tuvo el objetivo de informar a la sociedad el estado de la administración pública, sino que buscaba renovar el liderazgo y el

protagonismo presidencial. (Peschard J. , Transparencia: Problemas y desafíos, 2017, pág. 175)

1.5.1. El diseño constitucional del poder político

Desde la Constitución de 1824, México se instituyó con una organización política federal con división de poderes: legislativo; ejecutivo y, judicial. Asimismo, las posteriores constituciones federales fueron básicamente reformas a la misma, incluso la Constitución de 1917 lo fue, pues retomó el modelo de la Constitución de 1857. (Peña, 2007, págs. 72-73) A pesar del rediseño constitucional que tuvo lugar entre los siglos XIX y XX, ninguna de éstas incluyó el derecho de acceso a la información, la transparencia o la rendición de cuentas como una garantía o principio constitucional.

La democratización del régimen político mexicano se pretendió lograr mediante el ordenamiento legal del poder político, los constituyentes se limitaron a establecer principios que regularan y controlaran el ejercicio político; para esto, se optó por fragmentar el poder en dos esquemas; uno de tipo horizontal, mediante la división de poderes antes mencionada y el segundo de tipo vertical, establecido mediante los órdenes federal, estatal y municipal. (Peña, 2007, pág. 119) Ambos esquemas perseguían el interés de eliminar la posibilidad que se pudieran instaurar gobiernos que centralizaran al poder político para ejercerlo de forma autoritaria afectando así la democracia y el Estado de derecho.

El interés de los constituyentes por limitar el ejercicio del poder respondía principalmente, a la experiencia nacional de gobiernos que centralizaron el poder en la figura presidencial, además, reflejó la tradición heredada por los clásicos liberales de la Ilustración, respecto de la división de poderes establecida en un contrato, y la búsqueda de construcción de un Estado *limitado*, ante la amenaza constante del ejercicio autoritario y tiránico del poder político cuando existen amplios márgenes de decisión y ejecución sin controles jurídicos.

A pesar de lo anterior, el Poder Constituyente de 1917 creó la bases del presidencialismo mexicano que, aunado al régimen de partido hegemónico, le permitían al presidente en turno controlar o influir de manera determinante en el funcionamiento sobre

prácticamente la totalidad de las instituciones de gobierno, al respecto, Jorge Carpizo elaboró la tesis de las “facultades metaconstitucionales del presidente”, que propone que bajo ese modelo político, el presidente podía controlar los otros dos poderes constitucionales de la federación, así como influir en aspectos de la economía nacional, los medios masivos de comunicación y los gobiernos locales. Una parte de la solución a los errores del diseño constitucional que permitió corregir las amplísimas facultades del Poder Ejecutivo fue la creación de un conjunto de órganos constitucionales autónomos (OCA) que fueron sustrayendo potestades al Presidente de la República. (Ugarte, 2017, págs. 62-65)

Si bien, la Constitución de 1917 contenía influencia del liberalismo político europeo, su contenido original no reprodujo las ideas de Locke respecto de estimar fundamental el obligar a sus representantes a *tener a la vista los asuntos del Estado*. Sin embargo, los artículos sexto y séptimo constitucional sí incluyeron el principio de libertad de expresión y libertad de prensa², derechos que se encuentran estrechamente vinculados con el derecho de acceso a la información, pues, bajo la lógica liberal del Estado *limitado*, la información que produce el gobierno es de carácter público, por lo que, aquél que la posee, es sujeto de derecho, obligado a publicitarla y permitir su libre acceso y, por lo tanto, la información del gobierno es considerada un bien público, que adquiere utilidad en favor de las personas cuando se permite su libre divulgación y ésta es sometida al escrutinio público.

Si bien, el texto constitucional de 1917 no contemplaba la garantía del acceso a la información en favor de las personas, existía una noción respecto de la importancia de brindar medios idóneos para la libre divulgación de información, pues como se señaló, sí se incluyó en el texto constitucional la libertad de expresión y de prensa como derechos reconocidos en favor de las personas y la democracia mexicana. Asimismo, la

² El texto de los artículos sexto y séptimo establecían que, “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público” y “Es inviolable la libertad de publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, la moral y a la paz pública.” En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea], México, 1917, Cámara de Diputados, Consultado el 23 de octubre de 2019. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

Constitución Política de 1917 no contemplaba la existencia funciones de gobierno distintas a los poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sin embargo, el carácter evolutivo del Estado promovió en el tiempo la diversificación y especialización de las actividades provenientes del poder público, promoviendo la eventual aparición de los OCA con el objeto de fungir como órganos de control de los poderes tradicionales y atender necesidades y exigencias que antes estaban vedadas a la participación de la ciudadanía. (Arzate, 2020)

1.5.2. Construcción y transformación del régimen político

A inicios del siglo XX, la caída del régimen de Porfirio Díaz ocurrió en gran medida como producto de la emulación de prácticas antidemocráticas como el ejercicio del poder político sin contrapesos ni vigilancia, la discrecionalidad en la toma de decisiones y la protección pequeñas élites que concentraban poder político y económico, pero, sobre todo, el protagonismo y la inamovilidad de la figura política central. Dichas condiciones de rigidez del modelo político no admitían el ejercicio de derechos ciudadanos, a pesar de encontrarse reconocidos desde la Constitución de 1857.

Posterior al derrocamiento del régimen político porfirista y una vez promulgada la Constitución de 1917, se emprendió el rediseño del sistema y régimen político³ mexicano, los ideales revolucionarios de cambio fueron en el discurso político la guía del proyecto de nación; sin embargo, el régimen construido por el Poder Constituyente de 1917, más que mostrar señales de ruptura con las prácticas autoritarias y poco representativas, reprodujo en múltiples aspectos, la continuidad de un régimen político cerrado y autoritario, pues, a pesar de la guerra de revolución y un nuevo texto constitucional, aún existían las condiciones que los porfiristas pretendieron instaurar en el poder político mediante reformas realizadas que institucionalizaban las prácticas del pasado. (Rousseau, 2001, pág. 43)

³ “La forma de gobierno y las normas para su funcionamiento son el régimen político y, a su vez, el régimen político constituye la esencia de las reglas formales. Por otro lado, las reglas informales, aquellas tácita o implícitamente acordadas entre los actores políticos, integran lo que se ha conocido como sistema político. Se trata, a fin de cuentas, de una serie de reglas que determinan la forma de hacer las cosas, de conducir los procesos políticos, de lograr la estabilidad o de regular el cambio político.” En *op cit.* Medina, p. 18.

1.5.3. Régimen político, ciudadanía y democracia en el siglo XX

Como se señaló, la construcción institucional del México posrevolucionario imitó múltiples rasgos del ejercicio del poder político durante el porfirismo como la centralización del poder, el presidencialismo con el que el Poder Ejecutivo mexicano ejercía un control sobre los otros dos poderes debido a que el Presidente era su vez líder del partido político dominante, había un Poder Legislativo particularmente débil y el Presidente tenía gran injerencia en la Integración del Poder Judicial, en específico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Ugarte, 2017, pág. 64) y la creación de un partido político de Estado, idea que Justo Sierra introdujo en el debate público nacional, promovida por Venustiano Carranza e instrumentada por Plutarco Elías Calles en 1929 (Pueyo, 2001) y que prevalecería hasta finales del siglo XX en México.

Lo anterior, sugiere que el diseño constitucional de 1917 se construyó con el objetivo de institucionalizar el poder político de forma que éste fuera funcional para la amplia concentración que tenía el titular del Poder Ejecutivo mediante sus facultades constitucionales y metaconstitucionales, asimismo, que su ejercicio no tuviera resistencia y mantuviera la estabilidad política nacional, por lo que, en el tiempo, se optó por aglutinar intereses políticos y económicos de las élites. Sin embargo, la gobernabilidad no se lograría en las primeras dos décadas del siglo XX, sino que ésta llegaría a durante la década de 1930-1940, periodo en que Lázaro Cárdenas asume la Presidencia de la República (1934-1940), pues, cuando éste dejó la titularidad del Poder ejecutivo a su secretario de guerra Manuel Ávila Camacho, ya se habían consolidado las estructuras centrales del nuevo orden político nacional. (Meyer, De la estabilidad al cambio, 2000, pág. 883)

El régimen y sistema político mexicano de mediados del siglo XX se caracterizaron por el autoritarismo y la legitimación política mediante el uso del nacionalismo (Meyer, La institucionalización del nuevo régimen, 2000, pág. 826), los valores revolucionarios como estandarte del Partido Nacional Revolucionario que, fue la solución diseñada por Plutarco Elías Calles para mantener el control del poder político mediante la ordenación legal e institucional de diferentes facciones revolucionarias hacia una sola disciplina partidista (Montesinos, 2018) y con el tiempo, sería una de las principales herramientas de control

político para presidentes de la República sin contrapesos, convirtiéndose en un partido oficial disfrazado de democrático. (Meyer, Conceptos y definiciones, 2013, pág. 25)

Como se señaló, el objetivo del partido oficial respecto de consolidar instituciones políticas que brindaran gobernabilidad se concreta con la llegada a la presidencia de Lázaro Cárdenas, quien sentó la bases para el crecimiento y diversificación de la economía por medio de la inversión pública, la protección del mercado interno y la eventual sustitución de importaciones que, aunados a la expropiación petrolera, serían el motor principal de la etapa nacional conocida como el *milagro mexicano*, misma que terminaría por contribuir a la estabilización de la política mexicana, gracias a que “las estructuras centrales del nuevo orden político ya habían tomado forma y consistencia”. (Meyer, De la estabilidad al cambio, 2000, pág. 883)

La estabilidad política que se vive a mitad del siglo XX, fue producto de los años de crecimiento y desarrollo que México experimenta durante la etapa conocida como el *milagro mexicano* en el que el país tuvo crecimiento económico sostenido de su producto interno bruto; sin embargo, la estabilidad nacional se dio bajo el auspicio del presidencialismo autoritario que sólo admitía la injerencia política de corporaciones específicas mediante el partido de Estado, por lo que la sociedad gozó del crecimiento económico nacional, pero a cambio, el régimen político fue autoritario y paternalista, los gobernantes mexicanos del siglo pasado tuvieron la capacidad de operar en la arena política mediante prácticas antidemocráticas, desde la elección de autoridades hasta la toma de decisiones de gobierno, por lo tanto, la democracia mexicana se ceñía al derecho positivo y gozaba de una incipiente ciudadanía nominal.

Sin embargo, el periodo también conocido como *desarrollo estabilizador* comenzó a mostrar sus propias limitaciones luego de una década de crecimiento constante y culmina con el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), presidente que “entregó inflación, endeudamiento desproporcionado, desempleo y el fin de un ciclo de éxito económico (...) en buena medida por la falta de controles y equilibrios efectivos que limitaran ocurrencias, excesos y abusos de un presidente sin frenos institucionales.” (Islas, 2016, pág. 14). El fin de dicho periodo evidenció que, los gobiernos de la época no protegieron los intereses de los grupos populares, pues, a pesar del crecimiento económico

sostenido, la distribución de los ingresos fue singularmente inequitativa y, aunado al problema de la desigualdad económica, los movimientos de protesta del año de 1968, comprobaron que la relación entre distintos sectores de la sociedad y el régimen político no era tan armónica como se tenía pensado, (Meyer, De la estabilidad al cambio, 2000, págs. 941-942) evidenciando que, en el régimen político mexicano prevalecían prácticas autoritarias y antidemocráticas, que entre otras cosas, operaba gracias al mantenimiento de un sistema cerrado en materia de información gubernamental.

En suma, el régimen y sistema político mexicano se desarrolló y se consolidó de forma paralela a la sociedad en detrimento de la democracia representativa, en el sentido que, los gobiernos del siglo XX no recurrían a la sociedad para la toma de decisiones ni pretendieron atender sus demandas, incluso, los intentos de organización social fueron atacados con el uso de la violencia del Estado como instrumento de represión. La protesta social no era aceptada y el aparato de gobierno castigó de forma ilegal los intentos subversión; el movimiento estudiantil de 1968 y 1971, demostraron la inflexibilidad y cerrazón del régimen, pero, sobre todo, revelaron las dimensiones de la crisis política causada por el ejercicio antidemocrático del poder político y el distanciamiento de la sociedad y sus gobernantes.

1.5.4. Agotamiento del régimen político mexicano

Como se señaló en el apartado anterior, durante los más de 70 años que el partido de Estado mantuvo la presidencia, el ejercicio del poder político era autoritario pero incluyente, puesto que no existían controles ciudadanos para limitar el ejercicio del poder político, sin embargo, se logró la estabilidad política mediante la negociación con líderes de determinadas organizaciones de agremiados que servían de interlocutores entre el gobierno y la sociedad, las dinámicas de interacción entre gobierno y estas corporaciones así como entre las mismas, estaban fuera de la visibilidad pública (Peschard J. , Transparencia: Problemas y desafíos, 2017, pág. 173), por lo que, la *transparencia gubernamental* no era una práctica institucionalizada.

Aunado a lo anterior, la participación ciudadana se ceñía al voto como único medio de incidencia política, mismo que durante los años que el partido oficial mantuvo el poder

perdió significado, en tanto que el acceso a espacios de poder se obtenía mediante acuerdos cupulares, pues, las leyes electorales estaban diseñadas para darle continuidad al partido hegemónico y refrendar la centralidad de la presidencia, por lo que las elecciones no tenían el cometido de renovar los cargos públicos y fortalecer la democracia, sino que, servían para legitimar los relevos acordados por la clase política en los cargos gubernamentales y de representación. (Peschard J. , 2017, pág. 173)

La falta de apertura gubernamental y la nula representación ciudadana fueron consecuencia de décadas de un régimen político autoritario y un sistema electoral poco representativo, que, en el tiempo, incentivaron el agotamiento del modelo político; los gobiernos autoritarios desgastaron paulatinamente la estabilidad debido a la pérdida de legitimidad de las amplias bases sociales del partido de Estado. Al respecto, Meyer afirma que, el país transitó de la estabilidad al cambio. Por lo anterior, la transformación del entorno político y económico hicieron necesario transformar también, las normas que regulaban el aparato político que conducían los asuntos públicos de país.

1.5.5. Reforma política de 1977

Acontecimientos como el movimiento estudiantil de 1968 y 1971 evidenciaron que el régimen y sistema político mexicano que comenzaron a diseñarse desde el porfiriato e implementarse desde las primeras décadas del siglo XX, se habían vuelto inoperantes. La presión social ejercida contra el aparato de gobierno impulsó el replanteamiento de las reglas del juego en la arena política, de modo que éstas permitieran dotarle de la legitimidad necesaria que se había perdido durante décadas de distanciamiento con la sociedad, para recobrar la gobernabilidad del país sin que los actores políticos de mayor relevancia perdieran injerencia y su posición de privilegio, por lo que se introdujeron cambios estratégicos al aparato gubernamental.

Para lo anterior, el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles (1976-1979) diseñó la reforma política de 1977, que tenía como objetivo principal modificar las reglas del sistema electoral de forma que permitiera relevos en el poder que fueran más democráticos, plurales y legítimos; sin embargo, dicha reforma de índole electoral, además de marcar el inicio del desmantelamiento del sistema de partido hegemónico

que funcionó por décadas, tuvo otras repercusiones en el tiempo asociadas a la *transparencia gubernamental*, pues, es en este contexto que aparece en el artículo sexto constitucional una nueva disposición que dice que “el derecho de acceso a la información será garantizado por el Estado”, misma que actualmente representa el mandato constitucional de la obligatoriedad de la transparencia gubernamental y el acceso a la información; aunque en un principio, dicho texto fue una prerrogativa pensada para que los partidos políticos tuvieran acceso garantizado a medios de comunicación masivos como la radio y televisión mediante los cuales pudieran difundir sus idearios, por lo que en sus inicios, dicho artículo constitucional no pretendía favorecer intereses ciudadanos. (Islas, 2016, pág. 13 y 14)

1.5.6. Antecedentes jurisdiccionales de la transparencia gubernamental

Con las eventuales transformaciones del escenario político mexicano, la adopción de tratados internacionales y gracias a que el precepto constitucional en materia de información pública fue incorporado en la parte dogmática de la Constitución referente a las garantías individuales, fue posible el establecimiento de nuevos criterios y tesis jurisprudenciales de la SCJN que modificaron el significado del texto constitucional referente a la garantía del Estado en materia de acceso a la información, a pesar de ello, el ejercicio éste derecho dependía en sus inicios de la interpretación judicial y no de la legislación. (Islas, 2016, pág. 15)

Al respecto, la SCJN estableció diversas tesis en materia de transparencia y acceso a la información en los años subsecuentes a la incorporación de la prerrogativa constitucional referente al derecho de acceso a la información como se muestra en el cuadro siguiente:

Resoluciones relevantes de la SCJN en materia de transparencia y acceso a la información

Tipo de tesis y año	Contenido	Análisis
<p>Aislada, 1992</p> <p>DERECHO A LA INFORMACIÓN, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL.</p>	<p>La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.</p>	<p>Mediante esta tesis se amplía la interpretación del texto constitucional partiendo de la afirmación de que, el derecho a la información está vinculado con el derecho de libertad de expresión, por lo que se establece que el derecho a la información no se refiere exclusivamente a la difusión masiva de la información de los partidos políticos, sino que, los ciudadanos pueden solicitar información de las instituciones gubernamentales; sin embargo, la aplicación interpretativa muestra ciertas reservas en el otorgamiento expreso de la libre solicitud de información gubernamental como facultad ciudadana.</p>
<p>Aislada, 1996</p> <p>GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL.</p>	<p>El artículo <u>6o. constitucional</u>, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo <u>97 constitucional</u>, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.</p>	<p>Mediante la tesis en cuestión, se reconoce que el derecho a la información es una condición determinante para el fortalecimiento del escrutinio público, por lo que resulta indispensable que los ciudadanos reciban de parte de las autoridades públicas, información fidedigna sobre su proceder para el cumplimiento de sus facultades, por lo tanto, podría incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, aquellas autoridades que entregan a la sociedad información manipulada o incompleta, hecho que supondría engañar u ocultar información relevante a los ciudadanos.</p>
<p>Aislada común, constitucional, 1997</p> <p>DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO EXISTE INTERES JURIDICO PARA PROMOVER AMPARO CONTRA EL INFORME RENDIDO POR EL TITULAR DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, AL NO SER UN ACTO AUTORITARIO.</p>	<p>Si un recurrente sostiene que su interés jurídico deriva del artículo <u>6o. constitucional</u>, porque como miembro de esa sociedad interesada en que se administre justicia en forma pronta y expedita, le afecta que el informe rendido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al Pleno del mismo, no contenga datos exactos en relación con el rezago de expedientes, tal afectación resulta inexacta en atención a que ese precepto consagra el derecho de todo gobernado a la información, pero el contenido del mismo como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa del gobernado. Por tanto, si no se acredita que el quejoso haya solicitado la información de que se trata, no se demuestra que exista un acto de autoridad que vulnere la garantía que estima violada pues, independientemente de que exista un informe de labores rendido por la autoridad antes mencionada, ese acto, al no estar dirigido al promovente, no le causa ningún perjuicio pues, en términos de la ley orgánica respectiva, lo rinde al Tribunal Pleno y no al público en general.</p>	<p>En términos de la tesis, los ciudadanos pueden solicitar información a determinada autoridad competente de conformidad con el artículo 6 constitucional, por lo que, ante la negativa de la entrega de la información solicitada, el ciudadano puede recurrir al juicio de amparo para promover el cumplimiento de dicha garantía constitucional.</p>
<p>Aislada, 2000</p> <p>DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTICULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE.</p>	<p>Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el <u>último párrafo del artículo 6o. constitucional</u>, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis <u>LXXXIX/96</u> aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo <u>97 constitucional</u>. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.</p>	<p>En el mismo sentido de las tesis anteriores, se establece que el derecho a la información es una garantía constitucional relacionada con el respeto a la verdad, por lo que, su incumplimiento supone violaciones graves a las garantías individuales, en tanto que, el derecho a la información es una garantía individual que solo se encuentra limitada por los intereses nacionales y de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros.</p>
<p>FUENTE:</p>	<p>Elaboración propia con base en la información proporcionada en la Tesis 2a. I/92, Octava Época, Tomo X, agosto de a992, p 44; Tesis P. LXXXIX/96, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, p. 513; Tesis 2a. XIII/97, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, p 346 y, Tesis P. XLV/2000, Tomo XI, Novena Época, abril de 2000, p. 72. <i>Semanario Judicial de la Federación y Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> [en línea], Suprema Corte de Justicia de la Nación, URL: <a 886="" 892="" 904"="" 917="" data-label="Page-Footer" href="https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=206435&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0;https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=200111&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0;https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=163e1000000000&Apndice=100000000000&Expresion=XIII%2F97&Dominio=Rubro.Texto.Precedentes&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=5&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6.1.2.50.7&ID=199434&Hit=5&IDs=181243.191981.198917.199482.199434&tipoTesis=&Semanao=0&iabla=&Referencia=&Tema=, https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=191981&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0. Consultado el 10 de diciembre de 2019.</p> </td> </tr> </tbody> </table> </div> <div data-bbox="> <p>22</p> </p>	

Como se observa en el cuadro, en los años posteriores a la reforma política de 1977, existieron casos en los que se pudo ejercer el derecho de acceso a la información en favor de los ciudadanos, aunque el ejercicio del mismo requería de la interpretación judicial, debido a que no existían mecanismos para el ejercicio sistemático y cotidiano del mismo, por lo que, como se establece en la tesis aislada de 1992, los gobernados no tenían la facultad arbitraria de solicitar información en posesión de las autoridades.

A pesar de lo anterior, en 1996 el pleno de la SCJN utilizó el precepto constitucional referente al acceso a la información para determinar que las instituciones públicas estaban sujetas a determinados criterios para la entrega de información a los ciudadanos, tal es el caso de la tesis que determinó que, por respeto al derecho a la verdad, las autoridades debían entregar la información pública solicitada, que combatiría la *cultura del engaño*, así como la maquinación y ocultación de la información pública.

La tesis aislada citada anteriormente, devino en 1996 cuando la Presidencia de la República le solicitó a la SCJN un informe sobre las presuntas violaciones graves a las garantías individuales de un grupo de campesinos del vado de Aguas Blancas en el estado de Guerrero, en el que se reconoció que la entrega de la información contribuiría a que la sociedad estuviera mejor informada. En el mismo sentido, las tesis subsecuentes de 1997 y 2000, determinarían que los ciudadanos podían solicitar información y que las instituciones gubernamentales debían abstenerse de entregar información falsa, manipulada o incompleta, y, ante la negativa de la entrega de ésta, los ciudadanos podían recurrir al juicio de amparo para defender la garantía del derecho a la información. En suma, el derecho de acceso a la información permitió mediante la interpretación de la SCJN, garantías para la protección de los derechos humanos en casos de violaciones graves de derechos humanos, adquiriendo una dimensión social, que demostró su carácter habilitador para el ejercicio de otros derechos (Bonifaz, 2020, pág. 54), por lo que, en la literatura de derecho de acceso a la información, se le reconoce de forma ambivalente, como un derecho humano en sí mismo y como un medio para garantizar la protección o acceso a otros derechos humanos.

El régimen político y sistema de partido único poco representativo, el poder político discrecional de la figura presidencial, la nula transparencia de los asuntos

gubernamentales, la falta de reconocimiento explícito del derecho de acceso a la información gubernamental, la connotación política de la rendición de cuentas promovió la disociación entre gobierno y sociedad, la corrupción política y la cultura del engaño, la suma de dichos factores característicos del sistema político mexicano en el siglo XX, propiciaron el voto como único medio institucionalizado de incidencia y participación ciudadana, quedara rebasado.

Recapitulación

En otros tiempos, el poder político emanaba del derecho divino y la herencia, su ostentación dependía de la posesión de bienes, la pertenencia a determinadas élites o de cualidades biológicas propias del humano como el sexo. Del mismo modo, esa marginación se ha aplicado desde la Antigüedad hasta nuestros tiempos a la información, por ser ésta un bien que los gobernantes han utilizado a su favor para legitimarse y construir estabilidad política, pues, su posesión facilita el ejercicio discrecional del poder, el ocultamiento y el engaño, en detrimento de los derechos humanos y el bien común, pues, como se ha señalado, la reserva de la información ha sido un medio para sesgar la información producida del por el Estado, limitar la investigación periodística y evadir el escrutinio público, en detrimento de la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas efectiva.

Como se señaló, la consolidación de las sociedades democráticas trajo consigo un cambio en la concepción social respecto de la información gubernamental que derivó en un cambio en la naturaleza jurídica de la misma, transformándola en un bien público. La información gubernamental como bien público trajo consigo nuevas implicaciones jurídicas, por lo que, su reserva o alteración constituye un acto ilegal y antidemocrático que vulnera directamente el Estado de derecho, pues, permite ocultar violaciones de derechos humanos y actuaciones al margen de la ley de distinta índole, promoviendo la corrupción de las instituciones de gobierno y la impunidad.

El régimen y sistema político del siglo XX aunque democrático de acuerdo con la CPEUM de 1917, reprodujo múltiples prácticas arbitrarias del porfiriato para el ejercicio de poder político, como la discrecionalidad del ejercicio público, debido a que las leyes mexicanas

no contemplaban el derecho o garantías para el ejercicio del derecho de acceso a la información, sino que, el poder político era ejercido con un alto nivel de secrecía, la transparencia no figuraba en ninguna ley y por lo tanto, ninguna autoridad se encontraba sometida a un régimen de evaluaciones ni rendición de cuentas gubernamentales.

En México, el derecho humano de acceso a la información fue a la par de muchos otros, una victoria ciudadana contra la resistencia de las instituciones gubernamentales que se consiguió de forma análoga a la paulatina democratización del régimen político, misma que comenzó en 1977 con el diseño de una reforma constitucional de corte política electoral que pretendía entre otras cosas, dotar de legitimidad a los presidentes subsecuentes y al partido oficial, frente a la protesta social que estalló en el año de 1968. En los años subsecuentes, el autoritarismo gubernamental y la crisis económica provocarían el agotamiento del modelo político mexicano abriendo paso a la reforma de Estado de finales del siglo XX que, aprovecharían diversos grupos para impulsar agendas a favor de la democratización del régimen entre las que se encontraba el derecho de acceso a la información.

A pesar de la reforma política de 1977 con la que se incluyó al artículo sexto constitucional un texto referente al derecho de los ciudadanos a recibir información, se requirió de la interpretación constitucional de la SCJN al respecto con los que se comenzó a ampliar su significado en favor de la ciudadanía, sin embargo, no fue sino hasta 2002 que se promulgaría en México la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, un grupo de ciudadanos denominado Grupo Oaxaca promovió desde el Poder Legislativo aprovechando las señales de cambio que se presentaron a partir de la alternancia política de México a principios del siglo XXI, etapa en la que inicia el diseño y la implementación de la primera política federal de transparencia que sería la antesala de la actual política nacional de transparencia en México.

2. Política de transparencia y derecho de acceso a la información en México

“Armado de luz, el pueblo despeja el laberinto del poder y lo pone a su servicio. Luz es transparencia. Luz es divulgación. Luz es rendición de cuentas. Exigencias, todas, de la nueva insumisión del pueblo. Ya no vasallos, sino asamblea de ciudadanos. Asamblea exigente y expectante.”

Sergio García Ramírez

A pesar de que el derecho a la información se plasmó en el texto constitucional como consecuencia de la reforma política de 1977, fue hasta el año 2002 que surge en México la primera legislación reglamentaria aplicable en el ámbito federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que estableció un estándar acerca de las reglas y criterios de acceso a la información gubernamental por parte de la ciudadanía y que provocó un proceso de generación de legislaciones locales que llevó a que hoy en día todas las entidades federativas cuenten con leyes propias de transparencia y acceso a la información, además de ser el antecedente principal del actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), encargado de promover y garantizar el ejercicio de este *derecho humano*⁴ en todo el país. (Zepeda, Sensibilización para la transparencia y la rendición de cuentas, 2015, pág. 8)

El primer modelo de transparencia y acceso a la información en México inicia con la promulgación de la LFTAIPG y el decreto de creación con fecha del 24 de diciembre de 2002 del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de promover el derecho de acceso a la información y de resolver sobre la negativa de información en posesión de las dependencias y entidades.

⁴ El derecho de acceso a la información adquiere la categoría de derecho humano en México mediante la reforma en materia de Derechos Humanos hecha a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2011, con la que se cambia el nombre del título primero que contiene el artículo sexto constitucional, llamado anteriormente “De las Garantías Individuales” para pasar a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”

Si bien, en éste primer modelo de transparencia y acceso a la información se determinó que este instituto contaría con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, eventualmente, se requeriría de diversas reformas constitucionales y de ampliaciones a su marco jurídico que permitieran dotar al instituto con atribuciones en materia de transparencia y acceso a la información, así como para proteger y garantizar la protección de los datos personales en posesión de las instituciones de gobierno, con lo que nuevamente, cambió de nombre (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos) y por último, vendría una reforma constitucional que promovería el reconocimiento de la autonomía constitucional del instituto para mejorar las garantías en favor de las personas en todo el país, con lo que, se consolidaría el modelo actual de transparencia y acceso a la información, a cargo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), mismo que se analizará en el presente apartado.

2.1. La lucha ciudadana por la transparencia y el derecho de acceso a la información

Como se señaló en el capítulo anterior, el año de 1968 y 1971 en México fueron momentos que evidenciaron una crisis política nacional, sin embargo, éste también cimentó las bases para la transformación del régimen político autoritario. La presión social impulsó la reforma política en 1977, que en 1988 permitiría ganar la gubernatura a un partido de oposición⁵ y en el año 2000, a ese mismo partido, ganar la Presidencia de la República.⁶ Por lo que, ante las señales de la progresiva fragmentación del partido oficial y de la eventual transición política de principios del siglo XXI, distintos actores sociales y académicos se organizaron para exigir una serie de demandas que pretendían la democratización de la política en México, un ejemplo de ello, fue el documento denominado “20 compromisos por la democracia” que fue un acuerdo político firmado en 1994 por los candidatos a la Presidencia de la República, así como una serie de políticos de distintos partidos y académicos. De dicho acuerdo se destaca el punto número veinte,

⁵ Ernesto Ruffo Appel, Gobernador de Baja California (1989-1995) por el Partido Acción Nacional (PAN).

⁶ Vicente Fox Quesada, Presidente de la República (2000-2006) por el PAN.

el cual dictaba que, aquel candidato que llegara a la presidencia se comprometía a “Reglamentar el derecho ciudadano a la información”. (Dávila, 1994)

La ampliación de las prerrogativas ciudadanas en materia de transparencia y acceso a la información y la creación del IFAI no fueron producto exclusivo de las múltiples interpretaciones judiciales en las que la SCJN falló en favor de los ciudadanos, ni de la voluntad política por regular el derecho y establecer mecanismos para su ejercicio cotidiano, sino que, primordialmente surgió como una exigencia ciudadana, expresada mediante distintos sectores sociales que se organizaron para impulsar sus agendas aprovechando el contexto de la transición política de inicios del siglo XXI en México.

Si bien, la legislación en materia de transparencia y acceso a la información y la creación del primer instituto vinieron a principios del siglo XXI en buena medida como consecuencia de la alternancia política y la demanda organizada de la ciudadanía, es importante señalar que, el primer modelo de transparencia y acceso a la información en México también tuvo también antecedentes al interior del Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo, que a pesar de ser intentos infructuosos de regular el artículo sexto constitucional, ocurrieron previos a la primera LGTAIPG, por ejemplo, el Proyecto de la Ley Reglamentaria del Artículo 6° Constitucional que elaboró la Coordinación Social de la Presidencia de la República en 1981, el cual incluía un capítulo dedicado a la regulación del acceso a la información pública que afirmaba que la acción de gobierno era de carácter público y de interés social, por otro lado, el 22 de abril de 1997 un grupo parlamentario conformado por legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT) presentaron al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social que incluía disposiciones para que cualquier persona tuviera acceso a los archivos y expedientes administrativos que se gestionarían mediante una Comisión Nacional de Comunicación Social. (Ayllón, La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal, 2004, págs. 3-4)

Aunque desde la década de los noventa diversos actores políticos identificaron la falta de regulación e intentaron crear una ley reglamentaria, como se ha señalado, fue el reclamo ciudadano el factor decisivo para que comenzara la creación de dicha ley. El

caso más relevante de organización social para promover legislaciones para regular la transparencia y el acceso a la información, se concreta en el segundo año de la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006) del PAN⁷, cuando un conjunto de académicos, comunicadores y dueños de medios informativos se organizaron motivados por la errática interpretación jurídica, la falta de reglamentación y ambigüedad constitucional del artículo sexto referente a la información del Estado para, finalmente, hacer pública la *Declaración de Oaxaca* el 21 de mayo de 2001, en la que se estableció el objetivo de impulsar la formulación y aprobación de una ley que atendiera los siguientes puntos: 1) adecuar el texto constitucional para que éste especifique 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 pública que soliciten los ciudadanos; 3) establecer sanciones para aquellos servidores públicos que sin justificación legal nieguen información pública a los solicitantes; 4) establecer un capítulo excepciones a la ley asegurando que éstas esas sean mínimas; 5) crear un órgano independiente encargado de resolver las controversias entre particulares y la autoridad y, 6) reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas que contravengan el derecho a la información. (Escobedo, 2003)

No obstante, la respuesta del gobierno federal a la declaración pública no generó el impulso deseado al interior del Poder Legislativo, (Escobedo, 2003, pág. 78) por lo que, el Grupo Oaxaca aprovechando la transición política y determinados compromisos acordados por el Presidente de la República Vicente Fox Quesada, tal fue el caso del documento “20 compromisos por la democracia” suscrito por todos los candidatos a la Presidencia de la República que incluía un numeral referente al compromiso de impulsar la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

⁷ Como se describió en el capítulo primero, limitar el poder del Estado mediante la divulgación de la información pública es una idea proveniente de la filosofía liberal, misma que, converge con la agenda del PAN, que se asume como un partido liberal. Por lo tanto, no es una casualidad que el primer gobierno panista haya promovido la transparencia gubernamental y el acceso a la información. Otro ejemplo de la imposición de la agenda de corte liberal del primer partido de oposición que llegó a la presidencia es el Servicio Profesional de Carrera basado en la competencia por capacidades individuales, mismo que comenzó a implementarse en los primeros años del siglo XXI en México.

Los antecedentes legislativos que denotaban la intención de diversos grupos parlamentarios de reglamentar el artículo sexto constitucional, las diversas interpretaciones de la SCJN en la materia y la presión social organizada, se insertaron en el contexto del efecto dominó acontecido de 1999 a 2015, en el que se aprobaron más del 70% de las legislaciones de todo el mundo que existen actualmente en materia de transparencia y acceso a la información. (Peschard J. , Transparencia: Problemas y desafíos, 2017, pág. 129)

En medio de los eventos anteriormente mencionados, el *Grupo Oaxaca* diseñó una estrategia para promover e incidir en la elaboración de una ley en materia de transparencia y acceso a la información, para lo cual, además de las diversas reuniones y cabildos con diversos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, el grupo se dio a la tarea de elaborar un proyecto de ley que, tras meses de trabajo coordinado y negociación, el 2 de junio de 2002 finalmente ocurriría un acto inédito en México, pues se conseguiría desde la iniciativa ciudadana, promover la aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (LFTAIPG). (Escobedo, 2003).

2.2. La evolución del artículo sexto constitucional

Como se mencionó en el capítulo anterior, la transparencia y el derecho de acceso a la información en México tienen su fundamento en el artículo sexto constitucional, ya que, a partir de la reforma política de 1977 se introduce la prerrogativa en el mismo, con lo que establece que el “derecho a la información será garantizado por el Estado”. En las décadas subsecuentes, el entorno político y las resoluciones judiciales de la SCJN harían que dicho texto cobrara un significado más amplio que el original y se añadieron principios y bases para el ejercicio del mismo.

La primera reforma al artículo sexto constitucional ocurrió en 1977, con la que se reconoció por primera vez en el texto constitucional que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, posterior a la promulgación de la primera ley reglamentaria del artículo sexto constitucional, sería hasta 2007, cuando ocurriría la segunda reforma con la que se añadiría un segundo párrafo con siete fracciones que establecen las bases

y principios que ampliarían la forma y los medios para ejercer el derecho y, sentarían las bases para la articulación de una política pública en materia de transparencia y acceso a la información.

Posteriormente, ocurriría una nueva reforma constitucional en el año 2014 con la que se ampliaría el alcance de lo establecido en el artículo constitucional, pues con el nuevo texto quedaron establecidos los principios y las bases para que dicha política pública en materia de transparencia y acceso a la información fuera de alcance nacional, ya que, con las adiciones, la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos y otros entes públicos como los partidos políticos, fideicomisos y en general, cualquier persona física o moral que recibiera o ejerciera recursos públicos tendría la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, pues, la información generada por estos sería considerada de carácter público y sujeta a un régimen estricto de excepciones.

Por último, en 2016 tendría lugar una nueva reforma constitucional que, se llevaría a cabo para adaptar el texto constitucional al cambio de denominación de Distrito Federal a Ciudad de México, con lo que cambió el texto de “estados y el Distrito Federal” por “entidades federativas”. Asimismo, como parte de la reforma constitucional de 2014, se comenzaron a estructurar políticas públicas para el fortalecimiento del combate a corrupción, por lo que fue necesario establecer en el texto constitucional la coordinación de acciones entre la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el INAI, así como otras instancias involucradas en acciones relacionadas con la rendición de cuentas.

En suma, se presentan a continuación las reformas que se llevaron a cabo a partir de 1977 al artículo sexto constitucional para fortalecer las acciones de gobierno en materia de transparencia y el derecho de acceso a la información:

Reformas al artículo sexto constitucional en materia de transparencia y acceso a la información	
6 de diciembre de 1977	Se añade la prerrogativa referente a que el Estado deberá garantizar el derecho a la información
20 de julio de 2007	Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones que establecen las bases y principios para el ejercicio del derecho de acceso a la información, se establece el principio general de publicidad de la información pública. Asimismo, se establece la protección de datos personales en poder de los órganos del Estado.
7 de febrero de 2014	A partir de la reforma en materia de transparencia, se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, asimismo se adiciona la fracción VIII que prevé la transición de IFAI al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), estableciendo las bases y principios de éste.
29 de enero de 2016	Se sustituye la leyenda estados y el Distrito Federal por entidades federativas. Asimismo, se especifica que el INAI coordinará acciones con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y otras instancias con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas en México.
Fuente:	Elaboración propia con base en información proporcionada en primera; segunda; quinta y, sexta reforma al artículo sexto constitucional. <i>Reformas Constitucionales por artículo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> . Cámara de Diputados, sección Información parlamentaria [en línea], consultado el 6 de febrero de 2020. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf ; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_174_20jul07_ima.pdf ; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf y, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf

Como se observa en el cuadro anterior, el artículo sexto constitucional se fue ampliando de forma gradual por un lado, para incrementar los medios y garantías para el ejercicio del derecho de acceso a la información el derecho de acceso a la información y por otro, para sentar las bases y principios para la ejecución de una política nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública, es por ello que, uno de los argumentos principales para la creación y promulgación de la primera ley de 2002, fue la necesidad de reglamentar el texto constitucional referente a la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a la información misma que contemplaba la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como el primer ente gubernamental instituido para promover la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y garantizar el derecho de acceso a la información pública en el ámbito federal, de forma concreta, el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal.

2.3. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Posterior a la promulgación de la LFTAIPG, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública el 24 de diciembre de 2002, en el que se establece que, se crea a este instituto como parte de la Administración Pública Federal como un organismo descentralizado de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁸, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como de resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información⁹ y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Por lo anterior, la LFTAIPG prevé expresamente que para efectos de sus resoluciones¹⁰ el instituto no estaría subordinado a autoridad alguna y adoptaría sus decisiones con plena independencia. (Diario Oficial de la Federación, 2002) Por lo que, se concreta la creación del IFAI en sentido jurídico.

Asimismo, en el artículo undécimo transitorio de la LFTAIPG se determinó que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año 2003 se debía contemplar la previsión presupuestal correspondiente, que permitiera la integración y funcionamiento adecuado del IFAI, (Diario Oficial de la Federación, 2002) por lo que se concretó la creación del instituto en sentido presupuestal con la promulgación del PEF para el ejercicio presupuestal 2003 que contempló previsiones para el IFAI en el Ramo 23 denominado “Previsiones Salariales y Económicas”. (Diario Oficial de la Federación, 2002) En ese mismo sentido, para los años subsecuentes, se estableció la fracción XVIII, del artículo 37 de la LGTAIPG, que el instituto tendría la atribución de preparar su

⁸ De acuerdo con la Cuenta Pública 2003, el presupuesto del IFAI era entregado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mediante transferencia, para dicho ejercicio presupuestal, ejemplo, la SHCP entregó al IFAI la cifra de 215.8 millones de pesos al IFAI (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2004, pág. 80)

⁹ “Es la presentación de un requerimiento de información ante cualquier sujeto obligado. El objeto de este requerimiento consiste en ejercer el derecho de acceso a la información pública gubernamental y tiene una expresión documental.

En particular puede realizar la presentación de una solicitud ante la UT, a través de la PNT, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el SNT (...)” En Cejudo, Guillermo (coord..). “**Solicitud de acceso a la información**” en *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2019, p. 310.

¹⁰ “Acto de autoridad que define o da certeza jurídica a una situación legal; se refiere a la acción de resolver una duda, problema o conflicto. Las resoluciones pueden ser de carácter administrativo o jurisdiccional. En materia de transparencia se denomina resoluciones a los actos emitidos por el CT cuando resuelven respecto de la prórroga para dar respuesta a una solicitud de acceso, la clasificación de información o sobre la inexistencia de información. En el caso de los OG se denomina resolución a la decisión final adoptada dentro del procedimiento de denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia, los recursos de revisión e inconformidad y en los procedimientos sancionatorios de servidores públicos.” En Cejudo, Guillermo (coord..). “**Resolución**” en *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2019, p. 289.

proyecto de presupuesto anual que debería ser enviado a la SHCP para su integración en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Respecto a la naturaleza de las funciones del IFAI, la primera estructura organizacional del primer instituto se clasificó en cuatro tipos, las *funciones resolutorias y reguladoras*, encargadas de garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales mediante la resolución de negativas de acceso a la información pública, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos; las *funciones de vigilancia y coordinación*, diseñadas para impulsar avances en materia de transparencia en el ámbito federal; la *función de promoción*, enfocada en el fomento y la difusión de conocimiento relacionado al derecho de acceso a la información y sus beneficios, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas y, las *funciones operativas y administrativas*, encargadas de la buena operación del IFAI y garantizar el cumplimiento de las demás funciones sustantivas. (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, pág. 12)

Las funciones descritas anteriormente, se desempeñaron mediante acciones coordinadas por el Pleno del instituto que, de acuerdo con el artículo 32 de la LFTAIPG, se integra por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal, y son operadas por la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría de Acuerdos, la Contraloría Interna y nueve Direcciones Generales, así como personal técnico, de apoyo y de enlace para apoyo en funciones operativas en cada una de las unidades administrativas del IFAI, para lo anterior, se implementó una política de contratación de personal que tenía por objetivo integrar profesionales altamente calificados sustentado en un sistema de selección por méritos basado en la evaluación de resultados para la permanencia y ascensos del personal. (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, págs. 12-14)

Por último, es relevante señalar que, el órgano de gobierno del instituto aprobó por unanimidad la adquisición de un inmueble ubicado en la Avenida México No. 151, Delegación Coyoacán, México, D. F., mismo que se entregó el 1º de febrero de 2004, para formar parte del patrimonio del IFAI, que, además de sus funciones sustantivas en materia de acceso a la información y protección de datos personales, se dispuso para la realización de cursos de capacitación, talleres y reuniones de trabajo del instituto con las

unidades de enlace de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, pág. 17)

2.3.1. Las reformas de transición de IFAI a INAI

En los años subsecuentes a la promulgación de la LFTAIPG y la creación del IFAI, se implementaron una serie de reformas constitucionales que fueron configurando y ampliando el marco regulatorio en materia de transparencia y acceso a la información actual y cambiaron la naturaleza jurídica del instituto, por lo que, eventualmente fue necesario cambiar el nombre del instituto.

El primer modelo de política pública federal en materia de transparencia y acceso a la información provocó en los años posteriores a la promulgación de la LFTAIPG que los congresos locales comenzaran a promulgar sus leyes locales para el ejercicio del derecho de acceso a la información, sin embargo, en la mayoría de los casos, las legislaciones locales no incorporaron aspectos mínimos para el adecuado ejercicio del derecho, había pues disparidades en los plazos con respecto de la federación o imponían una serie de requisitos excesivos para poder solicitar información pública. La ausencia de criterios generales para la creación de dichas leyes provocó que la práctica de este derecho que se suponía universal estuviera al margen de las características específicas de cada gobierno local que decidía ponerlo en práctica. (Merino, Muchas políticas y un solo derecho, 2006, pág. 129)

Lo anterior, provocó que la práctica del derecho de acceso a la información en México fuera heterogénea y desarticulada¹¹, por lo que comenzó a diseñarse una reforma

¹¹ El problema de la heterogeneidad se detectó en los años siguientes de la publicación de la LFTAIPG, cuando las entidades federativas comenzaron a legislar en materia de transparencia y acceso a la información, debido a que las dimensiones del problema ocasionado por las disparidades del marco jurídico, el IFAI propuso a todos los órganos locales constituidos en el país en noviembre de 2006 la realización de un diagnóstico que llevaría por nombre “**La Métrica de la Transparencia**”. (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007) Gracias al diagnóstico anterior, se pudo conocer el estado y la calidad de las páginas electrónicas, la atención a la ciudadanía y de la entrega de la información, mismos que de acuerdo al documento, son elementos necesarios para el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información, por lo que, mediante su análisis, la investigación documentó las deficiencias de la política de transparencia y acceso a la información, concluyendo que, el país se encontraba a la mitad del camino en la implementación de una política efectiva y, que la reciente reforma constitucional del artículo sexto constitucional promulgada poco antes de la publicación del diagnóstico era un acierto, toda vez que contribuiría a mejorar el ejercicio de este derecho fundamental. (Diego Ernesto Díaz Iturbe (Coord.), 2007)

constitucional que, de acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo sexto constitucional, pretendía la generación de criterios y principios generales propios del ejercicio del derecho para todas las instituciones de gobierno y las entidades federativas, por lo que se estableció una serie de principios que quedaron asentados en un párrafo compuesto de siete fracciones que se adicionarían al artículo sexto constitucional. Con el primer principio, la *máxima publicidad*, que se establece que toda la información es pública y las reservas de información solo proceden por razones de interés público; el segundo tiene que ver con el hecho de que no existen los derechos ilimitados, por lo que se establece que el derecho de acceso a la información se encuentra acotado por aquella información en resguardo del gobierno que contenga datos personales; el tercero tiene que ver con la necesidad de establecer medidas para que el ejercicio del derecho no sea nominal, por lo que se mandata el establecimiento de procedimientos, plazos y la exigencia constitucional de requisitos mínimos para su ejercicio que, además su gratuidad, se determinó innecesario la acreditación de interés o la justificación de su utilización; el cuarto establece la obligación de generar mecanismos de acceso a la información y de revisión expeditos, que se sustancien ante órganos especializados, imparciales con autonomía operativa, de gestión y decisión; el quinto establece la obligación de los servidores públicos de preservar los archivos administrativos y poner a disposición del público información actualizada, indicadores de gestión y sobre el ejercicio de recursos públicos; el sexto determina que los servidores públicos deberán hacer pública información relacionada con el ejercicio de recursos públicos que se entreguen a personas o morales y, el séptimo, la obligatoriedad de las disposiciones en materia de acceso a la información para los servidores públicos y la existencia de sanciones en caso de inobservancias a las disposiciones jurídicas aplicables. (H. Cámara de Diputados, 2006)

Con la reforma constitucional de 2007 se logró incorporar el *principio de máxima publicidad* como un criterio hermenéutico de la información pública, con lo que se definió como pública “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal” , además, se introdujeron las bases y principios para el ejercicio del derecho constitucional a que hace referencia el artículo sexto constitucional, resolviendo por la vía constitucional, un problema de diseño de política.

(Zepeda, Sensibilización para la transparencia y la rendición de cuentas, 2015, pág. 8) Asimismo, la reforma de 2007 logró visibilizar de forma más amplia, la necesidad de dar al IFAI el carácter de órgano constitucionalmente autónomo, por lo que, desde el sector académico y al interior del Poder Legislativo se presentaron estudios e iniciativas que pretendían incentivar el debate respecto de la autonomía constitucional del instituto, sin embargo, ninguna de éstas logró prosperar en el Congreso. (Ayllón, La autonomía del INAI como contrapeso de los poderes públicos, 2020, pág. 29)

Con la inclusión del principio de *máxima publicidad* en la CPEUM, se transformó la naturaleza de la información gubernamental en tanto que, con este nuevo principio, se fortaleció su carácter público, toda vez que obliga a las y los sujetos obligados a generar y resguardar evidencia documental de “todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones” (Diario Oficial de la Federación, 2020), con lo que se combate la declaración infundada de inexistencia de la información como método de ocultación de información de gobierno, asimismo, se incorporaron supuestos específicos bajo los cuales fuera procedente la declaración de inexistencia de la información pública.

Aunado a lo anterior, el artículo tercero transitorio del decreto por el que se adicionó el segundo párrafo del artículo sexto constitucional estableció que la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberían de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pudiera ejercer su derecho a solicitar información haciendo uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los medios para presentar eventuales inconformidades fijando un plazo máximo de dos años para su implementación después de la promulgación de la reforma constitucional. Con lo que se transitó la primera plataforma existente para la gestión de solicitudes de información del ámbito federal que era operado por la Secretaría de la Función Pública, el Sistema de Solicitudes de Información (SISI)¹², a el Sistema de Información Mexicana (Infomex) mismo que, por los

¹² La primera plataforma denominada SISI surgió en cumplimiento de los artículos 9, 50, 55, 62, 66, 68, 72, 83, 85, 86 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (RLFTAIPG) el 11 de junio de 2003 (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004), en el que se establecieron las bases para que se desarrollara un sistema basado en internet que permitiera a las personas realizar solicitudes de información, interponer recursos, recibir información y ser notificados. (Diario Oficial de la Federación, 2003)

resultados positivos que se observaron en sus primeros años de operación, el IFAI propuso replicar en las entidades federativas, con el objetivo de dotar a las personas de un medio sencillo, barato y remoto para solicitar información de los gobiernos locales. (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, pág. 71)

Para obtener el apoyo de las entidades federativas, fue necesario la generación de convenios que fueron posibles gracias a la integración voluntaria de los órganos garantes locales de transparencia y acceso a la información pública que, en su mayoría fueron suscritos en el seno de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP). (Sistema Nacional de Transparencia) Gracias al intercambio de ideas y experiencias, se identificó un problema de diseño en la política que provocaba que un solicitante de información tuviera que crear muchos perfiles electrónicos para solicitar información de diversas entidades federativas, incluso, existían legislaciones locales que solo permitían que los residentes de la entidad federativa solicitaran información, por ello la implementación del Infomex fue la solución para hacer posible la gestión de solicitudes de información de cualquier ámbito de gobierno en un mismo lugar, y a su vez, permitiría generar mejores estadísticas del número de solicitudes realizadas y conocer de manera más detallada el perfil de los solicitantes de información. (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005)

En contraposición al principio de *máxima publicidad*, se produjo la necesidad de regular el manejo y uso de los datos personales en posesión de las autoridades de gobierno, en el año de 2009 se suscita una reforma constitucional al artículo 16, misma que contemplaba la adición de los derechos ARCO¹³ en materia de protección de datos personales, para que los ciudadanos pudieran decidir sobre el uso de dicha información en posesión de cualquier órgano del Estado y de cualquier particular que recabe dicha información, por lo que se cambia el nombre del instituto por Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. La última reforma constitucional se suscita en 2014, con la que se le da plena autonomía constitucional al instituto.

¹³ Acceso, rectificación, cancelación y oposición al uso de los datos personales.

2.4. La reforma en materia de transparencia de 2014 y la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP)

Como se ha señalado, la promulgación de la LFTAIPG y de las legislaciones locales en materia de transparencia y acceso a la información que le sucedieron, no fueron suficientes para que el derecho de acceso a la información se ejerciera en condiciones de homogeneidad en todo el país, debido a que las legislaciones locales que se habían promulgado no cumplían con los principios y bases que permitieran garantizar el derecho de acceso a la información, por el contrario, pretendían limitar el derecho de acceso a la información pública, debido a la falta de voluntad política para garantizar nuevos derechos ciudadanos de manera efectiva que promoviera “insumos informativos para tomar mejores decisiones en el ejercicio de otros derechos políticos y sociales,” (Islas, 2016, pág. 35) puesto que, como se ha señalado previamente, la garantía del derecho de acceso a la información gubernamental, representaba sustracción del poder político discrecional a los gobernantes y reposicionamiento de la ciudadanía como vigilantes y evaluadores de la gestión gubernamental.

Aunado a lo anterior, la naturaleza jurídica del instituto continuaba siendo la de un organismo descentralizado que, aun cuando no se encontraba sectorizado a ninguna dependencia de la APF, seguía formando parte del Poder Ejecutivo y, la diversidad de la interpretación del derecho en el ámbito local mantenía una dispersión normativa que afectaba de manera negativa el ejercicio del derecho, por lo que era necesario un nuevo diseño institucional y procesal que unificara las características de los órganos garantes locales y definiera con un sentido más amplio la lista de los sujetos obligados para integrar sectores gubernamentales no incluidos en el primer modelo de política (Mora, 2017, págs. 19-21), asimismo, era imperativo dotar a los órganos garantes de autonomía constitucional para que en la praxis su actuación no estuviera sujeta a los depositarios tradicionales del poder (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial). (Rodríguez, 2012, pág. 3)

A pesar de la reforma constitucional de 2007 al artículo sexto, la política de transparencia y acceso a la información continuaba presentando limitaciones en sus horizontes y

problemas de implementación y aplicación en el ámbito local, por lo que el Senado de la República propuso una nueva reforma constitucional para convertir al instituto en un órgano constitucionalmente autónomo, con el objetivo de incluir a los demás entes gubernamentales que ejercieran recursos públicos y que no se encontraban sujetos a las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, por ejemplo, otros organismos autónomos, fideicomisos o los partidos políticos, asimismo, se contemplaba la posibilidad de el IFAI pudiera revisar las decisiones de otros órganos garantes. Asimismo, en el año 2012 en el seno del COMAIP se elaboró una propuesta de los contenidos que debía abordar la nueva reforma constitucional, en la que se integraron temas como la autonomía constitucional, un sistema de federalismo cooperativo, definitividad e inatacabilidad de las decisiones de los órganos garantes, facultad de atracción, ejes rectores para el ejercicio de los órganos garantes, un nuevo diseño institucional y, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales. (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2013, pág. 116 y 137)

Durante el proceso de discusión y elaboración del proyecto de reforma, organizaciones como la “Red por la Rendición de Cuentas (RCC)” generaron propuestas sobre los aspectos más relevantes que debería incluir la reforma constitucional referentes a los nuevos horizontes de la política de transparencia y acceso a la información, de fortalecimiento institucional en el ámbito federal y local y para la homologación de plazos, criterios y garantías en materia de transparencia, acceso a la información, en materia de archivos y demás aspectos técnicos que mejoraran la ejecución de la política en favor de las personas solicitantes. (Red por la Rendición de Cuentas, 2012) Asimismo, de forma previa a la promulgación de la reforma constitucional al artículo sexto, diversas organizaciones no gubernamentales como el “Colectivo por la Transparencia” y “México Infórmate” exhortaron al Poder Legislativo a publicar la nueva reforma constitucional que resolviera los problemas que persistían en el ejercicio del derecho a pesar de la reforma constitucional de 2007. (Article 19, 2013)

La nueva reforma constitucional al artículo sexto constitucional fue aprobada por la Cámara de Senadores a finales del año 2012, por lo que, el año 2013 fue un periodo de

constante actividad legislativa en materia de transparencia y acceso a la información en la Cámara de Diputados, que revisó su contenido y la devolvió a la Cámara de origen en noviembre de 2013, en este proceso, el instituto dirigió sus esfuerzos en contribuir y retroalimentar la discusión de los alcances y límites de la experiencia mexicana en el derecho de acceso a la información, con lo que se consiguió la autonomía constitucional y competencia para actuar como segunda instancia frente a las inconformidades que resultaran de las resoluciones de los órganos garantes locales. (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2014, pág. 9) Finalmente, el 7 de febrero de 2014 se publicaría en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

Como parte de decreto mencionado, se estableció en el segundo transitorio que, “El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6º (...) así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (...)” (Diario Oficial de la Federación, 2014), con lo que se estableció a partir la reforma constitucional la obligación de generar el marco jurídico adecuado para regular los nuevos horizontes de la transparencia y el derecho de acceso a la información consagrados en el artículo sexto constitucional.

Con la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), se pretendía establecer principios y criterios generales que volvieran homólogo el derecho de acceso a la información en todos los niveles de gobierno, por ello, su emisión “fue la manera jurídica de resolver un problema de voluntad y resistencia política en donde las entidades federativas evitaron, en diversas ocasiones, cumplir a cabalidad con los principios y derechos que reconocía la Constitución” debido a que “La regulación federal fue aprovechada indebidamente por diversas legislaturas estatales, para no cumplir con el espíritu de la regulación [...] Por ello, el sistema se volvió heterogéneo, inconsistente y asimétrico.” (Islas, 2016, pág. 34)

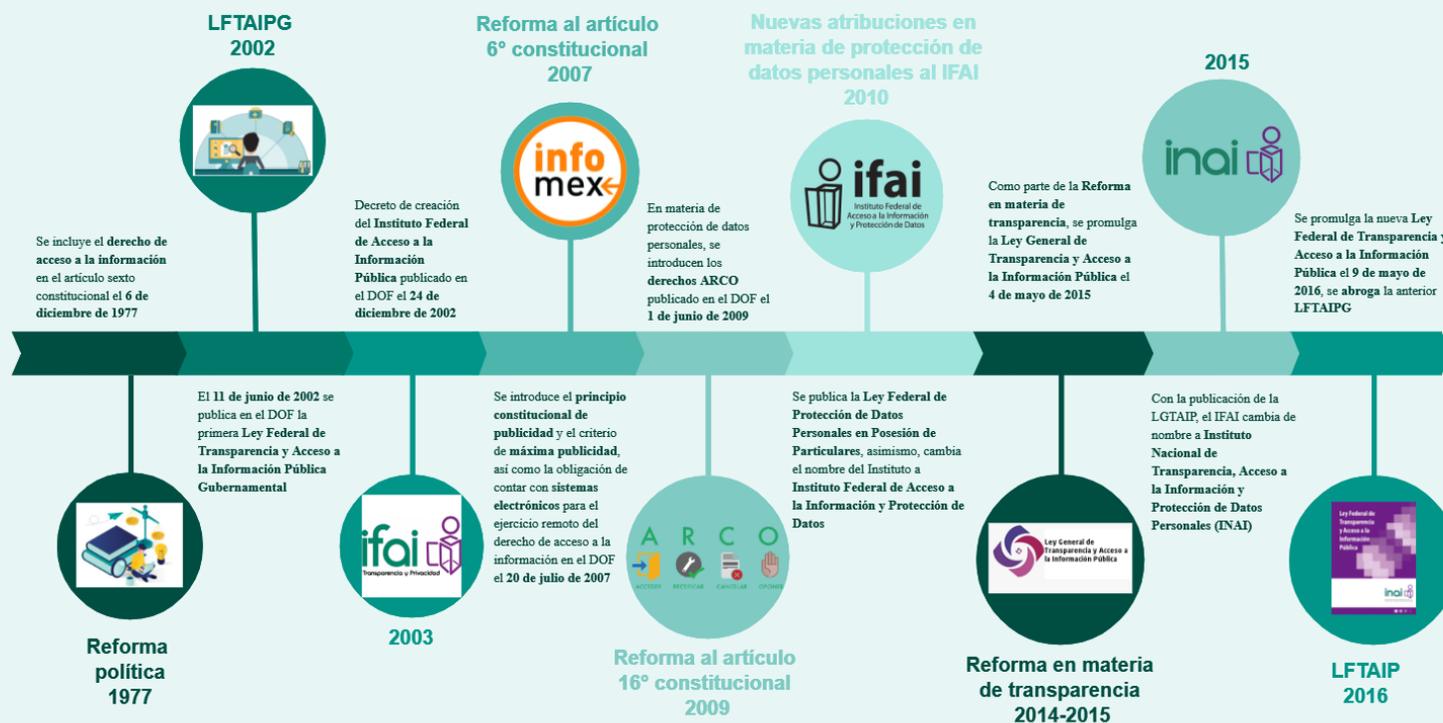
En la LGTAIP se estableció que esta tenía por objeto “distribuir competencias concurrentes entre los diversos órdenes y niveles de gobierno, para hacer valer un sistema homogéneo de reglas, bases y principios”, por lo que, fue necesario la

promulgación de una nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) publicada el 9 de mayo de 2016, adaptada a las exigencias de la Ley General, misma que, dejaría sin efectos jurídicos a la anterior LFTAIPG promulgada en el año 2002.

Con la reforma, el instituto se convirtió en un órgano autónomo garante a nivel nacional con mayores atribuciones y facultades para la garantía de los derechos que tutela; el proceso de la reforma en materia de transparencia culminó en 2015, con la promulgación de la LGTAIP y el cambio de denominación del IFAI por Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Referente a la evolución del instituto, el artículo sexto constitucional y las leyes que reglamentan la transparencia y acceso a la información se presenta de forma conjunta la ruta que ha transitado la legislación en México a continuación:

Ruta de la transparencia y el derecho de acceso a la información en México



X

FUENTE Elaboración propia con base en Rodríguez Zepeda, Jesús, (2015). *Sensibilización para la transparencia y la rendición de cuentas*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Cámara de diputados, *Reformas Constitucionales por Artículo* (artículo 6 y sexta reforma al artículo 16) [en línea], México URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm; Diario Oficial de la Federación. (24 de diciembre de 2002). Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002 y, Diario Oficial de la Federación. (4 de mayo de 2015) Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México. URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015. decreto de creación del IFAI ley general de transparencia

Siglas y acrónimos IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública e Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; LFTAIP: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; ARCO: acceso, rectificación cancelación y oposición y, DOF: Diario Oficial de la Federación.

2.5. Ejes de la reforma en materia de transparencia en el periodo 2014-2018

Como se señaló en el apartado anterior, la reforma en materia de transparencia pretendía enmendar las deficiencias de la transparencia gubernamental y del ejercicio del derecho de acceso a la información en México mediante la instrumentación de una política nacional en materia de transparencia y acceso a la información, para ello, se reformó al anterior IFAI para que éste se convirtiera en “un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y que garantizara el acceso el acceso a la información y la protección de datos personales de manera imparcial y transparente” (Zepeda, Sensibilización para la transparencia y la rendición de cuentas, 2015, pág. 9), asimismo, con la reforma se obligó a “las autoridades de los tres órdenes de gobierno a implementar mecanismos que garanticen el acceso a la información, así como a crear organismos autónomos en cada una de las entidades federativas que aseguren la máxima transparencia en el uso de la información, a fin de que ésta esté disponible para cualquier ciudadano”, con lo que sentaron las bases para la implementación de una política nacional y un sistema en materia de transparencia con el objetivo de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos tutelados por el INAI.

Debido a lo anterior, se ajustó el marco jurídico para que cualquier persona pueda acceder a la información de cualquier autoridad de gobierno, persona física o moral que reciba o ejerza recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal, a fin de homogeneizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y establecer recursos de inconformidad¹⁴ en caso de controversias, mediante una regulación diseñada para favorecer el interés ciudadano respecto de la información pública y que protegiera en todo momento los datos personales en posesión de los sujetos obligados.

¹⁴ “Medio de defensa que un particular puede hacer valer frente a las resoluciones emitidas por los OG de las entidades federativas en el tiempo de trámite de los recursos de revisión que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información. 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.” En Jarquín, Soledad: En Cejudo, Guillermo (coord..). “**Recurso de inconformidad**” en *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2019, p. 175.

En suma, el artículo sexto constitucional se reformó y adicionó como se muestra a continuación:

Reforma del artículo sexto constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, 2014	
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:	
Fracciones	I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
	IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
	V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
	n. a.

FUENTE Elaborado con el artículo 6, apartado a, fracciones I, IV, V y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigentes al 19 de julio de 2013 y 7 de febrero de 2014
n.a.: no aplica.

Como se ha señalado, con la reforma y adición del texto constitucional del artículo sexto se homologaron bases y criterios, asimismo, se amplió el alcance del derecho, añadiendo a la fracción primera del artículo sexto una serie entes que, antes no se encontraban regulados en materia de transparencia y acceso a la información y fueron, de forma recurrente, objeto del interés de las personas por el hecho de recibir y ejercer recursos públicos o porque de acuerdo a la naturaleza de sus actividades, sus decisiones e intereses, generaban incidencia e impacto en la esfera pública, por lo que resultaba indispensable que se regularan determinados espacios que, la LFTAIPG excluyó, tal fue el caso de los partidos políticos y los sindicatos. Por lo tanto, se amplió el número de sujetos obligados para incluir a determinados sectores que no se encontraban sujetos a la regulación en materia de acceso a la información, por lo que creció el *catálogo de*

*sujetos obligados*¹⁵ a nivel constitucional, las dimensiones de dicha ampliación serán objeto de un apartado posterior.

Aunado a lo anterior, la reforma en materia de transparencia tiene un diseño sustentado en tres ejes, como se muestra a continuación:

Ejes de la reforma en materia de transparencia de 2014	
1) El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma amplía el catálogo de sujetos obligados que deberán transparentar su información. • Los ciudadanos podrán conocer la información que poseen los partidos políticos y sindicatos, así como los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno.
2) La consolidación de un Sistema Nacional de Transparencia.	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma fortalece al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) organismo garante de la transparencia, al otorgarle autonomía constitucional y al señalar que sus determinaciones tienen el carácter de definitivas e inatacables. • De igual manera, la reforma sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 estados de la República y el Distrito Federal.
3) El establecimiento de nuevas facultades para el IFAI	<ul style="list-style-type: none"> • Como organismo garante del derecho a la transparencia y el acceso a la información pública, el IFAI podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren estos derechos. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que tomen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten. Para materializar las reformas a la Constitución en materia de Transparencia, se prevén plazos específicos y acciones que se deberán llevar a cabo tanto por el Congreso de la Unión, como por los congresos locales, a fin de expedir las leyes, o en su caso, reformar las ya existentes, para atender las disposiciones, mandatos y principios contenidos en la reforma constitucional. Esto constituye, sin duda, un primer paso de muchos que habrán de darse para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia en la información.

FUENTE: Con base en la información de "Reforma en materia de transparencia" [en línea], México, publicado el 9 de septiembre de 2016, consultado el 10 de diciembre de 2020, URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-transparencia-64474>

Asimismo, la reforma contemplaba la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, pues, con la implementación de dicho sistema integrado a su vez por otros subsistemas tendría la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones previstas en la LGTAIP referentes a la gestión de solicitudes de acceso a la información y para la protección de datos personales; la gestión de medios de impugnación relacionadas con la solicitud de información o la protección de datos personales; la integración de un sistema de portales de obligaciones de transparencia de los sujetos obligados y, un

¹⁵ "(...) el listado de los responsables de cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley General, es decir, a los sujetos ante quienes los particulares pueden ejercer su derecho de acceso a la información, o bien, en dónde pueden localizar la información de su interés." En "**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.**" *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de mayo de 2016, URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/488136/Acuerdo_Padr_n_Sujetos_Obligados.pdf

sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados. (Mora, 2017, pág. 58)

2.6. Marco jurídico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

El marco normativo e institucional del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en materia de transparencia se integra por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) e instrumentos internacionales; la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) así como por acuerdos y lineamientos que regulan la actuación del INAI, como se muestra a continuación:



Siglas y acrónimos: CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, LFTAIP: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Fuente: Elaboración propia, con base en la información que proporciona el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en "Marco Normativo", sección a) normatividad vigente, filtro: acceso a la información, [en línea], México, consultado el 4 de noviembre de 2019, URL: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/marcoNormativo.aspx>

2.6.1. Mandato constitucional

El mandato constitucional en materia de transparencia y acceso a la información se encuentra establecido en la CPEUM, específicamente en el artículo sexto constitucional que establece que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna” (Diario Oficial de la Federación, 2020, págs. 31-32), asimismo se establece

que, la Federación y las entidades federativas deberán regirse por determinadas bases y principios para el cumplimiento del derecho de acceso a la información, también, a partir de la reforma de 2014 citada anteriormente, se establece que:

“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.” (2020, págs. 32-33)

Con lo anterior, se universaliza el derecho de acceso a la información y se establece el universo de sujetos obligados al cumplimiento de los derechos reconocidos en el artículo sexto, referentes al derecho de acceso a la información promoviendo así, la articulación de una política nacional que garantice el ejercicio de un derecho humano con el expreso reconocimiento constitucional.

2.6.2. Marco normativo institucional

El marco normativo institucional del INAI se integra por los instrumentos internacionales en materia de transparencia a los que el Estado mexicano se encuentra adherido, la LGTAIP que es la ley reglamentaria del artículo sexto constitucional y, la LFTAIP, que “tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal para garantizar el derecho a la Información Pública en posesión de los sujetos obligados” (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016, pág. 11).

Respecto del derecho internacional, México ha suscrito y ratificado tres tratados internacionales relacionados con el derecho de acceso a la información; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 19, numeral 2, que “todas las personas tienen derecho a la libertad de expresión, mismo que comprende buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” (Diario Oficial de la Federación, 1981). En ese mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos copia de manera íntegra en su artículo 13 (Diario Oficial de la Federación, 1981) lo referente al derecho a la libertad de expresión establecido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por último, el Pacto Internacional de

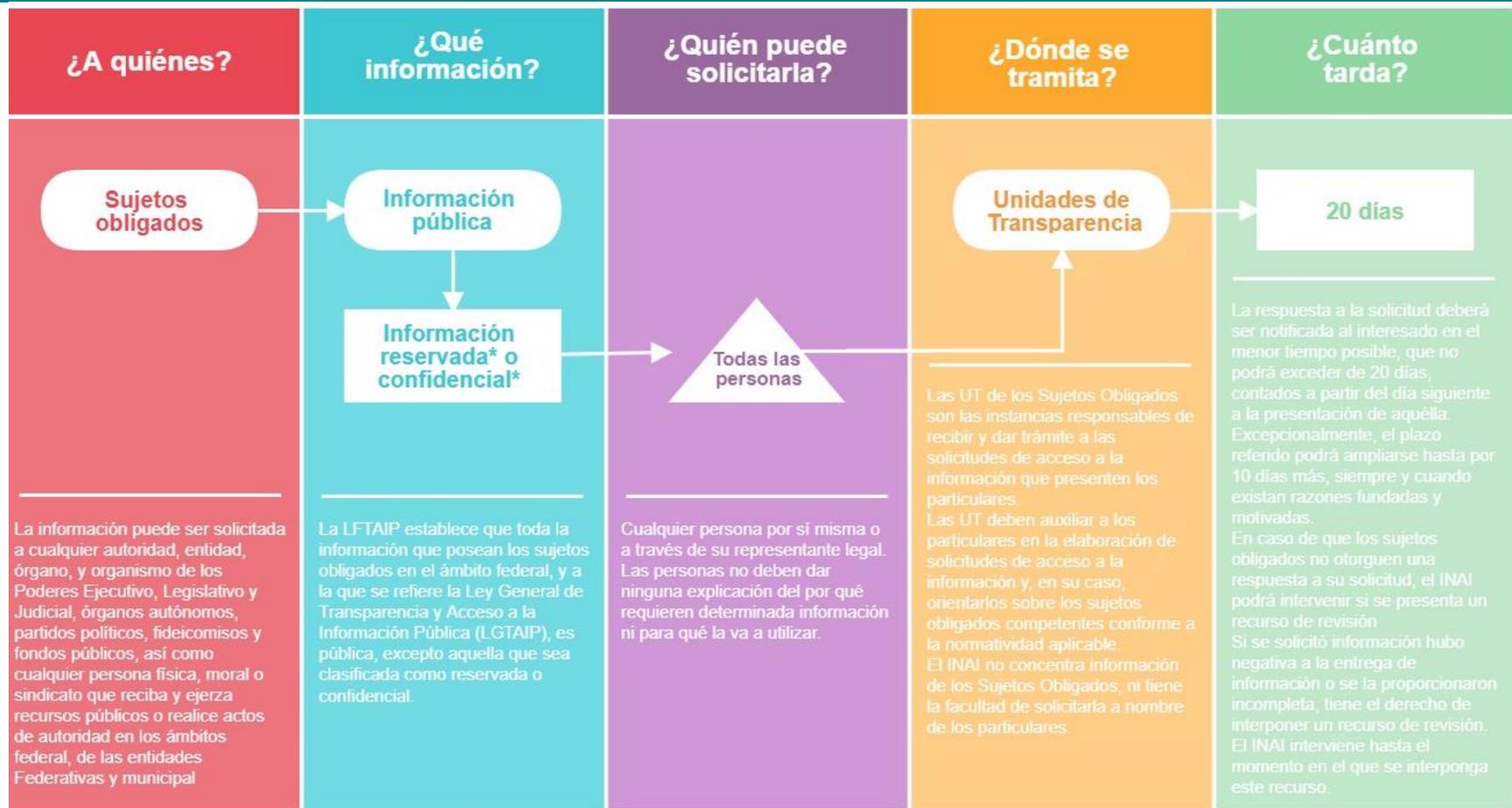
Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados miembros deben generar los medios necesarios para promover el bienestar la sociedad democrática mediante la garantía de las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana. (Diario Oficial de la Federación, 1981)

Referente a los acuerdos y lineamientos que regulan la actuación del INAI, en el Acuerdo por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se establece la estructura orgánica del instituto conformada por el Pleno que se integra por seis comisionados y el comisionado presidente, diversas comisiones permanentes y comités de apoyo, la Secretaría de Acceso a la Información; Secretaría de Protección de Datos Personales; Secretaría Ejecutiva; Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia y, Secretaría Técnica del Pleno. Así también, 25 Direcciones Generales, un Consejo Consultivo y el Órgano Interno de Control.

2.7. El derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información se ejerce mediante las solicitudes de acceso a la información, para ello, los interesados por sí mismos o a través de su representante legal, deben presentar un escrito libre, mediante el formato de solicitud de acceso a la información emitido por el INAI en el que se solicita información que se encuentra en los documentos que generan, transforman o conservan en sus archivos, ante las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados del ámbito federal y, mediante el sistema de solicitudes de acceso a la información (SISAI) que es un subsistema de la PNT, por medio de estos, la solicitud de acceso a la información presenta las siguientes características:

Las características de la solicitud de acceso a la información en México



FUENTE Elaboración propia con base en la información que proporciona el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en "PROCESO PARA EJERCER EL DERECHO DE ACCESO EN LA INFORMACIÓN" [en línea], México, consultado el 11 de diciembre de 2020, URL: https://home.inai.org.mx/?page_id=1643

* Consultar el glosario.
Siglas y acrónimos

IFA: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública e Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; LFTAIP: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; ARCO: acceso, rectificación cancelación y oposición y, DOF: Diario Oficial de la Federación.

Estableciendo el proceso de la solicitud de acceso a la información, resulta relevante señalar que, durante el proceso no interviene el INAI, debido a que el instituto no almacena información de ninguna otra institución sino la propia, en todo caso, es un sujeto obligado que debe cumplir con sus obligaciones de transparencia y, en su calidad de sujeto obligado, debe responder a solicitudes de acceso a la información que formulen las personas interesadas.

En materia de acceso a la información, el INAI funge como órgano garante en el ámbito federal de este derecho humano, pues, debe conocer, sustanciar y resolver sobre los recursos de revisión que resulten de la controversia entre sujetos obligados y las personas interesadas en acceder a información pública, así como establecer medidas de apremio y sanciones cuando los sujetos obligados obstruyen el acceso por omisión o de forma deliberada, contraviniendo el marco jurídico mexicano en materia de transparencia y acceso a la información pública, asimismo, debe ejercer la facultad de atraer recursos de revisión pendientes de resolución de oficio o a petición de los organismos garantes locales que, por su interés o trascendencia así lo ameriten.

2.7.1. Los sujetos obligados

Aunado a la institución del INAI como órgano constitucionalmente autónomo y al establecimiento de un marco jurídico que regule de forma homogénea la transparencia gubernamental y los procesos, bases y principios para el ejercicio del acceso a la información en el país, la política requería, como se señaló anteriormente, que se regularan determinados espacios del ámbito público que quedaron fuera de la regulación establecida en el artículo sexto constitucional y la LFTAIPG, por lo que, mediante la reforma constitucional se amplió el alcance de la transparencia y el acceso a la información pública para que las obligaciones establecidas en la LGTAIP y la LFTAIP incluyeran a determinados sectores que no se regularon con la LFTAIPG y las legislaciones locales en la materia, con ello, el universo de sujetos obligados ámbito federal, se incrementó de forma radical pasando de 246 sujetos obligados del orden federal a más de 890 en el orden federal a un padrón de sujetos obligados que, con base en los criterios de la LGTAIP continúa ampliándose , asimismo, las *obligaciones de*

transparencia también se incrementaron con la reforma, pasando de 17 a 48 rubros de información comunes que de oficio se deben poner a disposición pública en cada portal web de obligaciones de transparencia de cada uno de los sujetos obligados que a su vez, forman parte del PNT. En concomitancia a la demanda de publicidad que atiende la reforma en materia de transparencia, se aumentó de 7 a 15¹⁶, las causales de sanción a las que se pueden hacer acreedores los sujetos obligados en caso de incumplimiento. (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016, pág. 9)

Recapitulación

El establecimiento de un marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información pública México fue un logro de la exigencia ciudadana por regular un bien público intangible: la información pública. El reconocimiento a nivel constitucional y la

¹⁶ De acuerdo con el artículo 206 de la LGTAIP y 186 de la LFTAIP, las causas de sanción por incumplimiento de obligaciones de transparencia son: "I. La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la normatividad aplicable; II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes en materia de acceso a la información o bien, al no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas en la presente Ley; III. Incumplir los plazos de atención previstos en la presente Ley; IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus Servidores Públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; V. Entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario en su solicitud de acceso a la información, al responder sin la debida motivación y fundamentación establecidas en esta Ley; VI. No actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos previstos en la presente Ley; VII. Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; VIII. Declarar la inexistencia de la información cuando exista total o parcialmente en sus archivos; IX. No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad, de conformidad con la normatividad aplicable; X. Realizar actos para intimidar a los solicitantes de información o inhibir el ejercicio del derecho; XI. Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial; XII. Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que se cumplan las características señaladas en la presente Ley. La sanción procederá cuando exista una resolución previa del Instituto, que haya quedado firme; III. No desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya fenecido el plazo, cuando el Instituto determine que existe una causa de interés público que persiste o no se solicite la prórroga al Comité de Transparencia; XIV. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por el Instituto, o XV. No acatar las resoluciones emitidas por el Instituto, en ejercicio de sus funciones. (...)". Diario Oficial de la Federación (DOF), México, 4 de mayo de 2015 y 9 de mayo de 2016. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf y http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf.

posterior promulgación de la LGTAIP y la LFTAIP fueron por otro lado, la respuesta a la demanda social de transparentar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales que, a pesar de la primera LFTAIPG no habían logrado un acceso amplio y generalizado a la información en todos el país, por lo que fue necesario impulsar desde el orden federal el compromiso de establecer regulaciones basadas en el principio de *máxima publicidad* y terminar con las asimetrías legales, pero sobre todo con el secreto, la ocultación, la fabricación y la *cultura del engaño*.

La actual política de transparencia en México ha sido el resultado de la exigencia internacional, la organización ciudadana y la voluntad política para reformar el artículo sexto constitucional en múltiples ocasiones, en aras de mejorar las bases para la creación de los medios idóneos para que cualquier persona pueda solicitar información a cualquier institución de gobierno que ejerza recursos públicos en el ámbito federal, estatal y municipal. A su vez, la LGTAIP y la LFTAIP se diseñaron y promulgaron para articular de forma conjunta la política nacional de transparencia a nivel nacional que buscaba consolidar la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, que cumpliera al mismo tiempo, los estándares internacionales y los tratados internacionales que México ha suscrito y ratificado en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Asimismo, fue necesaria la reingeniería organizacional y administrativa para la construcción de un instituto constitucionalmente autónomo, imparcial, independiente y objetivo, contar con presupuesto suficiente y patrimonio propios, así como la capacidad operativa para operar la política nacional de transparencia en armonía con las unidades de transparencia del ámbito federal y los 32 órganos garantes locales.

La reforma en materia de transparencia basó su diseño en el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, la consolidación de un Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT)¹⁷ y, el

¹⁷ Integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); los organismos garantes en las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación (ASF); el Archivo General de la Nación (AGN) y, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En “**INTEGRANTES**”, *Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, URL: <http://www.snt.org.mx/index.php/home/integrantes>.

establecimiento de nuevas facultades para el instituto, como la promoción de los derechos que tutela, la facultad de atracción de recursos en materia de acceso a la información y protección de datos personales y su integración al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).¹⁸

Con la incorporación del INAI al SNA, el instituto se integró a las tareas de “prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Sistema Nacional Anticorrupción) que se realizan mediante el trabajo de coordinación interinstitucional de las instituciones que conforman el Sistema Nacional, toda vez que, la transparencia es una herramienta fundamental para mejorar la administración pública y un insumo para organizar los documentos que respaldan las decisiones que se adoptan en las oficinas de gobierno, por lo que la transparencia contribuye a que las tareas de gobierno se realicen con eficacia y eficiencia y, a su vez, estén abiertas al conocimiento público, en ese sentido, sirve para impulsar la eficiencia y la legitimidad del ejercicio público, ambos valores, contrarios a la corrupción. (Peschard J. , 2019, pág. 10)

Debido a la cantidad de información que por ley debía encontrarse disponible derivado de la ampliación del universo de sujetos obligados y el incremento de sus respectivas obligaciones de transparencia, fue necesaria la creación del SNT para que las personas puedan consultar la información pública del orden federal, estatal y municipal y poder gestionar en una misma plataforma digital, solicitudes de acceso a la información, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Es pertinente señalar que, además de la gestión de solicitudes de información, dicha plataforma permite la consulta de información relacionada con las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, conforme a lo dispuesto en la LGTAIP y LFTAIP.

La reforma en materia de transparencia fue, el primer paso para articulación de una política nacional para la transparencia y la apertura efectivas, la democratización de la

¹⁸ Integrado por el Comité de Participación Ciudadana (CPC); la Auditoría Superior de la Federación (ASF); la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República (FGR); la Secretaría de la Función Pública (SFP); el Consejo de Judicatura Federal (CJF) el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). En “**¿QUIÉNES SOMOS**”, *Sistema Nacional Anticorrupción*, URL: <https://sna.org.mx/quienes-somos/>

información gubernamental y el replanteamiento de la rendición de cuentas como una obligación del gobierno con sus gobernados. A partir de los resultados reportados en los primeros años de su implementación, se realizará un análisis de la reforma en materia de transparencia de 2014.

3. Resultados de la reforma en materia de transparencia en el periodo 2015-2020

Una vez hecho manifiesta la relevancia del derecho humano de acceso a la información pública y del INAI como garante de su ejercicio en México, en este apartado se analizará la trascendencia de la política de transparencia a partir de la reforma constitucional de 2014, mediante el análisis de los principales resultados en materia de acceso a la información obtenidos a partir de 2015 y con corte a diciembre de 2020, tomando como referencia indicadores de los cuatro años previos a la reforma que permitan realizar un análisis comparativo en materia de asignación presupuestaria, solicitudes de acceso a la información ingresadas en el ámbito federal y recursos de revisión ingresados al instituto antes y después de la reforma en materia de transparencia de 2014, utilizando como principal insumo los informes anuales de rendición de cuentas que el INAI entrega a la Cámara de Senadores en cumplimiento de la fracción X, artículo 41 de la LGTAIP y artículo 24 de la LFTAIP.

La reforma constitucional al artículo sexto de 2014 en México significó una amplísima transformación de una política inacabada en términos de armonización jurídica y alcances de la ley en materia de transparencia y acceso a la información, por lo que pretendía eslabonar el entramado institucional federal con el local mediante la reforma constitucional del artículo sexto, la promulgación de la LGTAIP y la LGATIP y el diseño de un nuevo instituto con autonomía constitucional adaptado a la tendencia internacional en materia de transparencia e información pública y protección de datos personales, además, de formar parte de la nueva política nacional anticorrupción mediante su incorporación al Sistema Nacional Anticorrupción.

El análisis del desempeño institucional del INAI supone la revisión de indicadores de naturaleza diversa. Sin embargo, en concordancia con el objeto de estudio del presente documento, solo se estudian elementos asociados a la reforma constitucional de 2014 en materia de derecho de acceso a la información. Para ello se revisará la evolución de

indicadores asociados al derecho de acceso a la información que permitan concluir respecto la reforma en materia de transparencia de 2014 y su impacto respecto al objetivo 1 del INAI denominado “Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales”. Los indicadores son los siguientes:

- **Asignación presupuestaria:** En el diseño e implementación de las políticas públicas la asignación presupuestaria expresa los objetivos y las prioridades sociales y económicas de un gobierno, los documentos presupuestarios se elaboran con base en cifras aprobadas en años anteriores y se realizan modificaciones positivas o impositivas de acuerdo con la situación económica y las prioridades de gobierno (OACNUDH, 2010), por lo que el estudio de la asignación presupuestaria permite analizar si la línea de acción denominada “Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas” de la estrategia transversal “II. Gobierno cercano y moderno”, del Plan Nacional 2013-2018, se tradujo además de la reforma constitucional y ampliación del marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información de 2014, en subsecuentes incrementos en la asignación presupuestaria que comprueben la priorización presupuestal del derecho de acceso a la información a partir de la reforma constitucional de 2014.
- **Solicitudes de acceso a la información:** Partiendo de la premisa que, las solicitudes de acceso a la información son la expresión principal del ejercicio de derecho de acceso a la información pública, pues, representan la intersección de la oferta de información pública de un gobierno y la demanda social de acceso a la misma. La reforma en materia de transparencia de 2014, tuvo el propósito de ampliar el ámbito de competencia del instituto, homologar bases y criterios en el ámbito nacional e incorporar los principios de universalidad y progresividad de los derechos humanos previstos en la Constitución Federal, por lo tanto, resulta relevante analizar la evolución en el número de solicitudes de acceso a la información que ingresaron en el ámbito federal en el periodo 2009-2020 y el porcentaje de solicitudes de acceso a la información que los sujetos obligados respondieron adecuadamente, además, pone de manifiesto la socialización de éste derecho humano relativamente nuevo en México.

Por lo anterior, resulta relevante conocer la evolución del número de solicitudes de acceso a la información que derivaron en un recurso de revisión, mediante el estudio del índice de recurrencia que elabora el instituto, que mide “el porcentaje de recursos interpuestos ante el INAI respecto al total de solicitudes ingresadas” en el periodo 2009-2020, mismo que, permitirá analizar si la reforma contribuyó a la reducción del índice de recurrencia respecto de las solicitudes de acceso a la información del ámbito federal.

- Recursos de revisión: Las solicitudes de información pública suponen eventuales controversias entre las autoridades que resguardan información y el solicitante, ante esta situación la reforma se diseñó para ampliar los horizontes de la visibilidad de la información y la protección del derecho mediante el fortalecimiento del órgano encargado de garantizar su ejercicio, en ese tenor, la reforma pretendía fortalecer al instituto, así como mejorar y homologar la normativa del derecho de acceso a la información, además, se amplió el universo de sujetos obligados en el ámbito federal, por lo que, resulta relevante conocer la evolución del índice de recurrencia ante IFAI- INAI en el periodo 2009-2020. Por lo tanto, se analizará si la duplicación del número de solicitudes de información del ámbito federal se tradujo en la duplicación del índice de recurrencia ante el IFAI- INAI en materia de acceso a la información del ámbito federal a partir de 2015.

Como se señaló en el apartado anterior, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el organismo constitucionalmente autónomo encargado de garantizar que cualquier autoridad del “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” (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2020) entregue la información pública que soliciten las personas, así también, se encarga de garantizar el uso adecuado de los datos personales mediante “el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información” (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2020) Además, el instituto garantiza el ejercicio de derechos mediante la interpretación

las leyes en la materia, la promoción de derechos, la capacitación de servidores públicos, la suscripción de convenios interinstitucionales y la generación de redes con el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil, por otro lado, con la reforma en materia de transparencia de 2014, es encargado de la conducción de la Política Nacional de Transparencia en México, de operar la Plataforma Nacional de Transparencia y, forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

De la amplitud de atribuciones que el INAI ejerce a partir de la reforma en materia de transparencia, en el presente apartado se analizará la evolución del número de solicitudes de acceso a la información que se ingresaron en el ámbito federal por ser éstas, la principal expresión del ejercicio del derecho humano de acceso a la información.

El análisis de la información se realizará con un enfoque cualitativo y cuantitativo ex post, pues, se revisarán además de las solicitudes de acceso a la información ingresadas en el ámbito federal en el periodo 2009-2020, aspectos referentes a la evolución del presupuesto asignado y ejercido por el INAI en el periodo 2009-2020, así como la evolución de los recursos de revisión que ingresaron al instituto en cada año del periodo tomando en cuenta la ampliación del marco normativo con la promulgación de la LGTAIP y la LFTAIP en 2015 y 2016 respectivamente.

Lo anterior permitirá realizar un esbozo de los resultados que generó la reforma en materia de transparencia y la implementación de la política nacional de transparencia en materia de acceso a la información en el ámbito federal. La estructura del análisis se presentará de acuerdo con el siguiente esquema:

Variables para el análisis del desempeño del INAI en el contexto de la reforma en materia de transparencia de 2014

Eje temático	Preguntas que conducen el análisis	Componentes que integran el análisis
Presupuestal	<p>¿Cuál ha sido el crecimiento real del presupuesto asignado y ejercido por el IFAI-INAI en el periodo 2009-2020?</p> <p>¿La reforma en materia de transparencia de 2014 promovió un incremento significativo en el presupuesto asignado y ejercido en el periodo 2009-2020?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto asignado y ejercido en cada año del periodo 2009-2020 • Efectos de la reforma en materia de transparencia de 2014 en la asignación y ejercicio de recursos presupuestarios.
Acceso a la información del ámbito federal	<p>¿Cuál ha sido la evolución en el número de solicitudes de acceso a la información recibidas en el ámbito federal en el periodo 2009-2020?</p> <p>¿La reforma en materia de transparencia de 2014 promovió un incremento significativo en las solicitudes de acceso a la información recibidas en el ámbito federal en el periodo 2015-2020 con respecto de los seis años previos a la reforma constitucional?</p> <p>¿La reforma en materia de transparencia de 2014 contribuyó a que incrementara el índice de acceso a la información pública del ámbito federal o de respuestas satisfactorias respecto de las solicitudes de acceso a la información recibidas en el ámbito federal?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitudes de acceso a la información ingresadas a la APF en cada año del periodo 2009-2020 • Efectos de la reforma en materia de transparencia de 2014 en la evolución del índice de acceso a la información pública del ámbito federal o de las solicitudes de acceso a la información ingresadas en el ámbito federal.
Recursos de revisión interpuestos ante el IFAI-INAI por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal	<p>¿Cuál ha sido la evolución del índice de recurrencia ante el IFAI-INAI en materia solicitudes de acceso a la información en el periodo 2009-2020 ingresadas en el ámbito federal?</p> <p>¿De qué forma modificó la reforma en materia de transparencia de 2014 la evolución anual del índice de recurrencia ante el IFAI-INAI en materia de acceso a la información 2015-2020 con respecto de los seis años previos a la reforma constitucional?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos de revisión recibidos por el IFAI-INAI en cada año del periodo 2009-2020. • Efectos de la reforma en materia de transparencia de 2014 en el índice de recurrencia ante el IFAI-INAI en materia de acceso a la información.

Para el análisis de los resultados de la política en materia de transparencia descrito en el cuadro anterior, se emplearán métodos de la evaluación de desempeño gubernamental, que, se entiende como “un conjunto de procedimientos técnicos utilizados por instituciones de control de la administración pública para la obtención, procesamiento y diseño de información relevante mediante la revisión y evaluación de actividades, proyectos, programas, políticas y órganos gubernamentales...” (González, 2010). Con lo anterior, se pretende esclarecer los principales resultados de la política de transparencia en materia de solicitudes de acceso a la información, para poder realizar un pronunciamiento respecto del impacto y la relevancia que tiene la existencia de un organismo constitucionalmente autónomo que promueva la transparencia, la rendición de cuentas y garantice el ejercicio del derecho humano de acceso a la información en México.

3.1. Solicitudes de acceso a la información

En este apartado se analizará el impacto que tuvo la reforma en materia de transparencia en México analizando la evolución del número de solicitudes de acceso a la información del ámbito federal que se presentaron en el periodo 2009-2020, asimismo se analizará el índice de acceso a la información pública del ámbito federal, pues este indicador mide el porcentaje real de solicitudes atendidas de manera adecuada por parte de los sujetos obligados de acuerdo con la normatividad vigente de transparencia y acceso a la información (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2019) con el objetivo de poder determinar si a partir de la reforma en materia de transparencia de 2014, se produjo un incremento significativo en el número de solicitudes de acceso a la información del ámbito federal con respecto de los años previos y, analizar si es posible identificar un incremento en el índice de atención satisfactoria de los sujetos obligados a solicitudes de acceso a la información del ámbito federal a partir de la implementación de la reforma constitucional de 2014 y la promulgación de un mejor marco regulatorio para el ejercicio del derecho de acceso a la información en México.

Las solicitudes de acceso a la información y el índice de acceso a la información pública del ámbito federal de cada año del periodo 2006-2020 se ha desempeñado como se presenta a continuación:

Solicitudes e índice de acceso a la información del ámbito federal 2009-2020.		
Año	Solicitudes de acceso a la información en el ámbito federal	Índice de acceso a la información pública en el ámbito federal
2009	97999	97.7%
2010	100296	97.1%
2011	96250	97.60%
2012	94711	97.80%
2013	109406	97.50%
2014	114727	97.50%
2015*	120813	96.20%
2016*	202365	97.80%
2017	244387	98.00%
2018	228133	98.00%
2019	279984	97.4%
2020	237062	97.6%
Fuente	Elaboración propia con los informes de labores correspondientes a los años del periodo 2009-2020 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), consultados [en línea] URL: http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2019.aspx y https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/	
*/	A partir del año 2016, las solicitudes de acceso a la información se contabilizaron de octubre a septiembre, mientras que en los años anteriores se contabilizó de enero a diciembre, por lo que, es necesario advertir una doble contabilización en la presente tabla de 28,167 solicitudes de acceso a la información entre 2015 y 2016 correspondientes al cuarto trimestre, octubre-diciembre de 2015, mismo que incluido en la contabilización de solicitudes de acceso a la información correspondiente al periodo octubre-septiembre de 2016.	

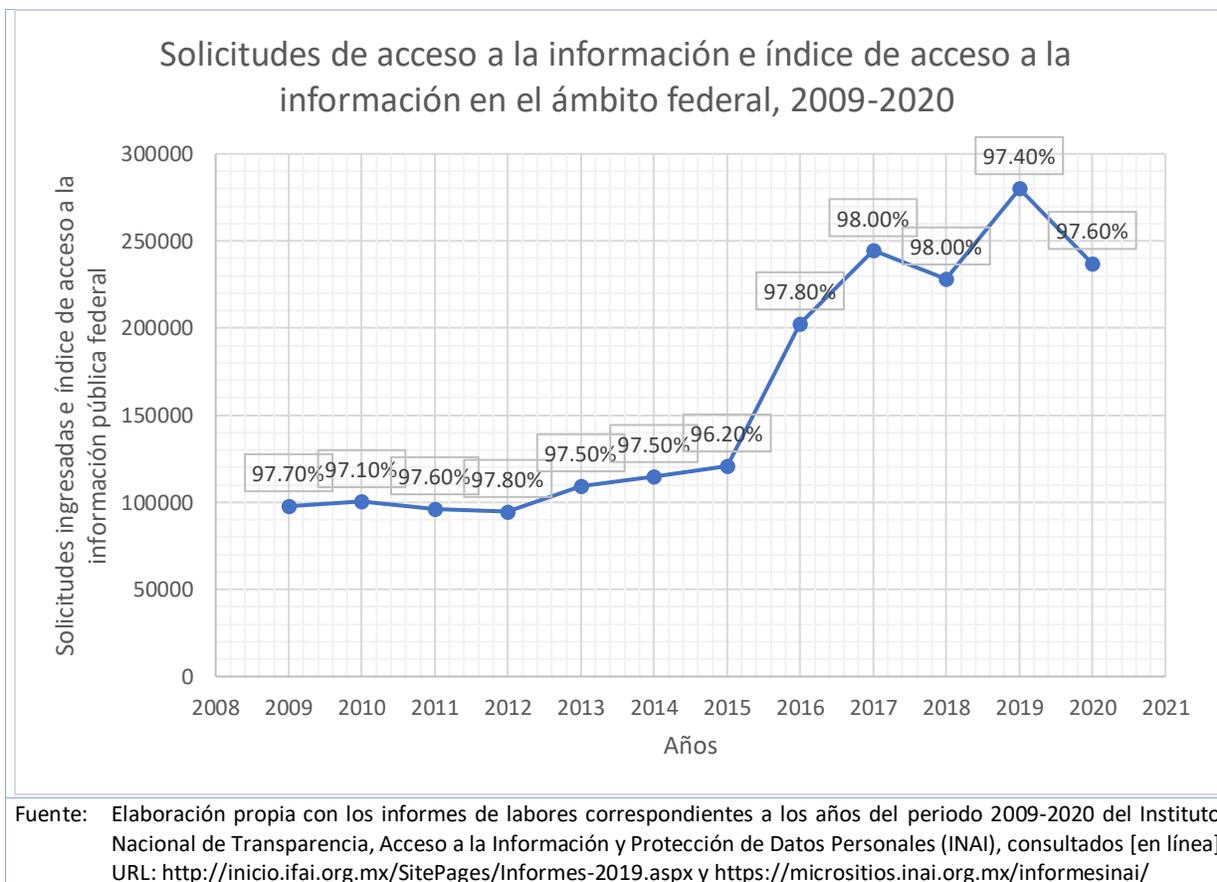
Las solicitudes de acceso a la información hechas a sujetos obligados del orden federal se duplicaron de 2009 a 2020, pues éstas pasaron de 97,999 en el periodo de enero a diciembre de 2009 a 237,062 en el periodo de octubre a septiembre de 2020, dicho crecimiento representa un 141,9% que se obtuvo de forma gradual durante el periodo analizado. Es importante señalar que el incremento más radical de las solicitudes de acceso a la información se dio en 2016, cuando el INAI registró en un informe de labores 202,365 solicitudes de acceso a la información en el ámbito federal, mientras que en el periodo anterior inmediato se registraron 120,813, lo que representa un incremento de 67.50% de un periodo a otro.

El crecimiento pronunciado de solicitudes de acceso a la información registrada en 2016 de 67.50% con respecto del año anterior inmediato, responde a la implementación de la

política de transparencia en México de 2014 que impulsó la promulgación de la LGTAIP en 2015 y la posterior instrumentación de la política que dio lugar a la promulgación de una nueva ley federal de 2016 que, en aras de culminar la armonía legislativa de los nuevos estándares y principios de la ley general, ampliaba los alcances de la transparencia y el acceso a la información en el ámbito federal. En adición al notable incremento de solicitudes de acceso a la información del año 2016, es relevante señalar que el índice de acceso a la información pública¹⁹ en el ámbito federal que mide el INAI reportó un incremento de más de un punto porcentual (1.60%) con respecto del periodo anterior inmediato quedando en 97.80%, manteniéndose en 98% en 2017-2018 y disminuyendo menos de un punto porcentual para 2019 y 2020.

La información señalada en los informes de labores del instituto del periodo 2020-2020 se muestra de forma gráfica a continuación:

¹⁹ El índice de acceso a la información pública se define como “(...)el porcentaje real en que los sujetos obligados atienden adecuadamente las solicitudes de información de acuerdo a la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información, aun cuando se interpongan recursos de revisión en su contra.” (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2019)



El índice de transparencia no descendió del 97.40% en el periodo 2009-2020 a excepción de 2016, cuando disminuyó alrededor de un punto porcentual (1.3%) quedando en 96.20%, sin embargo, es relevante que, a pesar de la duplicación de las solicitudes de acceso a la información ingresadas al ámbito federal, se incrementó el índice de acceso a la información pública del ámbito federal cerrando en 97.6%, de acuerdo con el informe de labores de 2020.

En suma, la promulgación de la LGTAIP y la LFTAIP contribuyó al pronunciado incremento de las solicitudes de acceso a la información del ámbito federal del periodo 2015-2020 con respecto del periodo 2009-2014 toda vez que en los años siguientes a su promulgación se registró un incremento pronunciado en el número de solicitudes ingresadas, además, a pesar de la duplicación de las solicitudes de acceso a la información observadas en el periodo 2009-2020, el nuevo marco jurídico en materia de acceso a la información mantuvo y mejoró el índice de acceso a la información pública del ámbito federal en 2017 y 2018 cerrando en 97.6%.

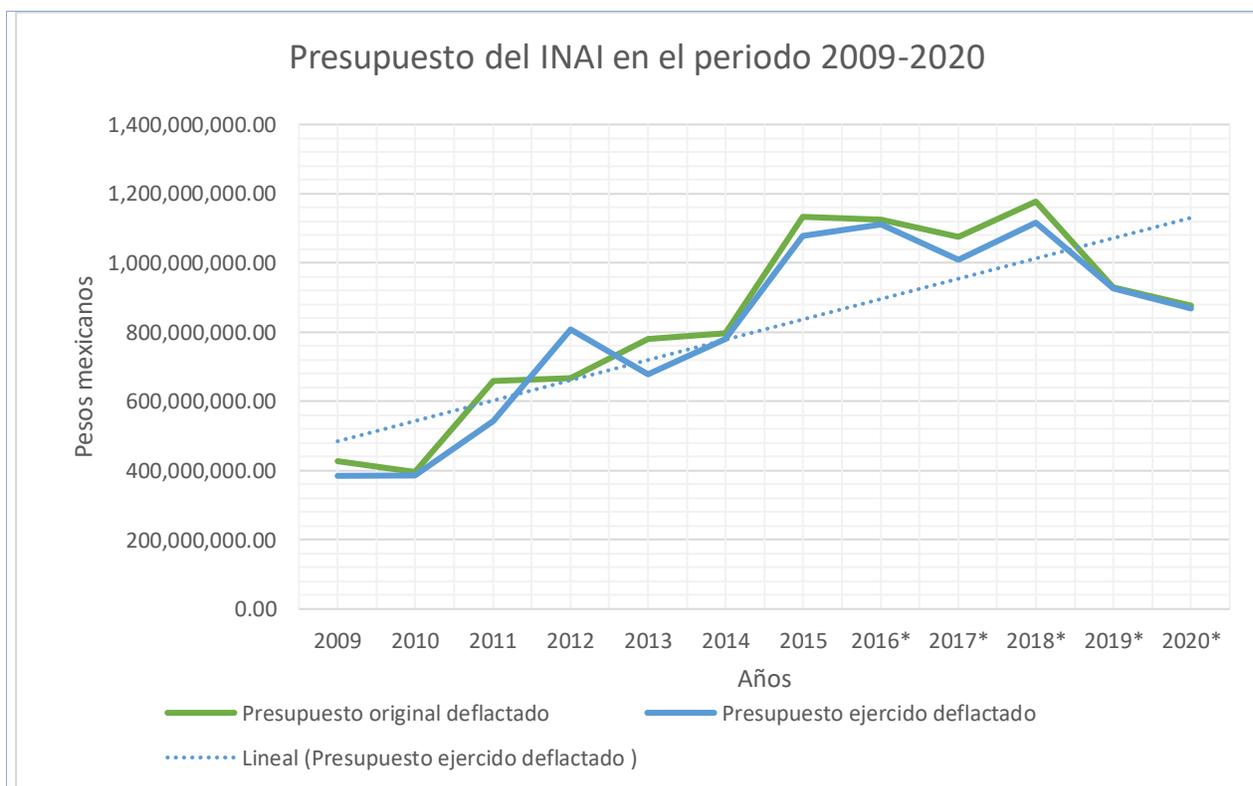
3.2. Evolución del presupuesto

En este apartado se analizará la evolución del presupuesto que se ha asignado al instituto en el periodo 2015-2020 tomando como referencia los seis años previos a la reforma en materia de transparencia, con el fin de analizar si, a partir de la reforma se han incrementado los recursos presupuestales asignados al instituto y ejercidos con corte a diciembre a cada año del periodo, tomando en cuenta que, el marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información se amplió, con lo que se incrementaron las facultades del instituto, el universo de sujetos obligados en el ámbito federal y la estructura orgánica del INAI.

De acuerdo con los informes de labores del INAI y la Cuenta Pública que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el presupuesto anual asignado y ejercido por el instituto en cada año del periodo 2009-2020 se presenta a continuación:

Presupuesto del IFAI-INAI en el periodo 2009-2020 (pesos mexicanos constantes a 2020)**		
Año	Presupuesto original	Presupuesto ejercido
2009	428,521,580.24	384,765,278.03
2010	395,893,177.86	387,165,989.41
2011	614,193,297.57	506,392,702.29
2012	622,659,327.13	754,454,057.66
2013	728,556,573.49	634,109,856.92
2014	744,732,018.60	729,287,836.30
2015	1,057,996,376.03	1,007,176,759.78
2016	1,054,249,398.35	1,040,807,861.31*
2017	1,006,522,007.87	944,468,554.65*
2018	1,098,478,700.00	1,041,623,751.00*
2019	927,966,379.28	927,294,545.88*
2020	877,435,005.00	867,285,140.00*
Fuente	Elaboración propia con los informes de labores correspondientes a los años del periodo 2009-2015 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del periodo 2016-2020, consultados [en línea] URL: http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2019.aspx y https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/	
*/	Los datos se consultaron en la Cuenta Pública correspondiente a 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 debido a que los presupuestos ejercidos reportados en los informes de labores del periodo 2016-2020 por el INAI se elaboraron con fecha de corte al mes de septiembre.	
**/	Deflactado con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), actualizado al 25 de febrero de 2021	

Es posible identificar que el presupuesto asignado y ejercido por el INAI se duplicó en el periodo analizado ya que, de 2009 a 2020 el presupuesto ejercido creció 125.40% en términos reales, asimismo, es posible identificar dos momentos donde el presupuesto ejercido se incrementó de forma significativa, específicamente en el año 2012 y 2015 cuando el presupuesto ejercido creció 48% y 38% en términos reales con respecto del periodo anterior inmediato respectivamente, como se muestra a continuación:



Fuente Con base en los informes de labores correspondientes a los años del periodo 2009-2020 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), consultados [en línea] URL: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2019.aspx> y <https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/>

*/ Los datos se consultaron en la Cuenta Pública correspondiente a 2016, 2017, 2018, 2019 Y 2020 debido a que los presupuestos ejercidos reportados en los informes de labores 2016, 2017, 2018, 2019 Y 2020 por el INAI se elaboraron con fecha de corte al mes de septiembre.

**/ Deflactado con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), actualizado al 25 de febrero de 2021

El incremento del presupuesto fue constante en cada año del periodo 2009-2020, sin embargo, la tendencia de crecimiento cambió y disminuyó de forma significativa en 2019 y 2020. Es relevante señalar que, las diferencias pronunciadas entre los presupuestos originales y ejercidos de 2012 y 2015 con respecto del ejercicio presupuestal anterior

inmediato responden a momentos de transformación institucional y ampliaciones del marco jurídico de los derechos tutelados por el INAI.

El 5 de julio se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, asimismo, el 21 de diciembre de 2011 se publicó en el DOF el Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, en complemento de la Ley Federal publicada en 2010, dotando así, al instituto con facultades bien definidas para la protección de los datos personales en posesión de sujetos obligados, en materia de acceso a la información, se promulgó el 23 de enero de 2012 la Ley Federal de Archivos, que representó una pieza fundamental en materia de “gestión documental para garantizar la autenticidad, seguridad, integridad y disponibilidad de los archivos públicos” (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2013) y a su vez, un pilar fundamental para la política de transparencia en México.

En el segundo momento, se suscita la implementación de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, pues, es en 2015 que se publica la LGTAIP de naturaleza jurídica aplicable al ámbito federal y local, ampliando así los horizontes de la transparencia gubernamental mediante la implementación de una política nacional y volviendo al otrora IFAI un organismo constitucionalmente autónomo de alcance nacional y con atribuciones para encabezar y coordinar el funcionamiento del SNT de acuerdo a las facultades establecidas en la LGTAIP y LFTAIP, por ejemplo, en materia de promoción y difusión de los derechos tutelados por el INAI y los órganos garantes locales; diseño e implementación de políticas, lineamientos, indicadores, diagnósticos en materia de acceso a la información, protección de datos personales y gobierno abierto. Por otro lado, de forma complementaria a la protección de datos personales en posesión de particulares, se publicó 26 de enero de 2017 en el DOF la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Debido al incremento de las facultades del instituto en materia de acceso a la información, protección de datos personales, se suscitó un incremento en las facultades del instituto, creció el número de plazas autorizadas pasando de 236 (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública,

2004, pág. 118) en 2009 a 755 (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2021, pág. 385) en 2020.

La tendencia ascendente del presupuesto del instituto en el periodo 2009-2020, refleja la progresividad del derecho de acceso a la información como derecho humano, que, en el tiempo, amplió sus horizontes con la reforma constitucional de 2014, las implicaciones jurídicas e institucionales de la transformación del IFAI al INAI y las subsecuentes leyes reglamentarias que se promulgaron en 2015 y 2016 como resultado de la reforma constitucional de 2014. El rediseño de la política de transparencia en México refleja, además, sus transformaciones y ampliaciones en el presupuesto que se le asignó al instituto en cada año del periodo 2009-2020, pues como se señaló, el presupuesto que ejerció el instituto creció 125.40% en términos reales en 2020 con respecto del 2009.

3.3. Recursos de revisión ingresados al IFAI-INAÍ, 2009-2020

Los recursos de revisión son el medio de impugnación que un solicitante de información puede interponer en contra de la respuesta a una solicitud de acceso a la información en la Unidad de Transparencia del Sujeto Obligado o directamente ante el instituto, este recurso, es procedente contra de:

- I. La clasificación de información;
- II. La declaración de inexistencia de información;
- III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;
- IV. La entrega de información incompleta;
- V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;
- VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;
- VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;
- VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;
- IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;
- X. La falta de trámite a una solicitud;
- XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;

XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o

XIII. La orientación a un trámite específico.”

(Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016)

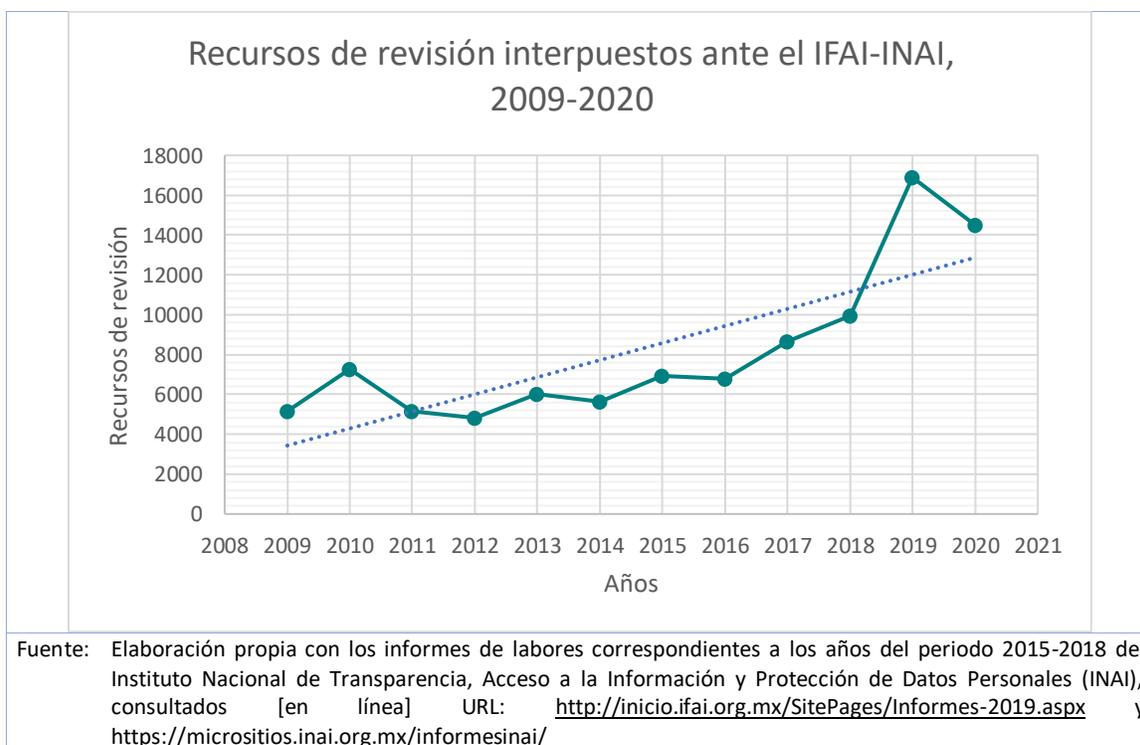
En este apartado se estudiará el trabajo del instituto en materia de acceso a la información mediante el análisis de la evolución del número de recursos de revisión que ingresaron al IFAI-INAI en cada año del periodo 2009-2020 con respecto al número de solicitudes de acceso a la información que ingresaron en el ámbito federal, denominado por el instituto el índice de recurrencia del ámbito federal, como se muestra a continuación:

Solicitudes y recursos de revisión en materia de acceso a la información del ámbito federal 2009-2020.			
Año	Solicitudes de acceso a la información en el ámbito federal	Recursos de revisión en materia de acceso a la información	Índice de recurrencia
2009	97999	5172	5.3%
2010	100296	7282	7.3%
2011	96250	5177	5.4%
2012	94711	4821	5.0%
2013	109406	6038	5.5%
2014	114727	5625	4.9%
2015*	120813	6914	5.7%
2016*	202365	6795	3.9%
2017	244387	8639	3.5%
2018	228133	9954	5.0%
2019	279984	16892	6.0%
2020	237062	14509	6.1%
Fuente	Elaboración propia con los informes de labores correspondientes a los años del periodo 2009-2020 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), consultados [en línea] URL: http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2019.aspx y https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/		
* /	A partir del año 2016, las solicitudes de acceso a la información y los recursos de revisión se contabilizaron de octubre a septiembre, mientras que en los años anteriores se contabilizó de enero a diciembre, por lo que, es necesario advertir una doble contabilización en la presente tabla de 28,167 solicitudes de acceso a la información entre 2015 y 2016 correspondientes al cuarto trimestre, octubre-diciembre de 2015, mismo que fue incluido en la contabilización de solicitudes de acceso a la información correspondiente al periodo octubre-septiembre de 2016.		

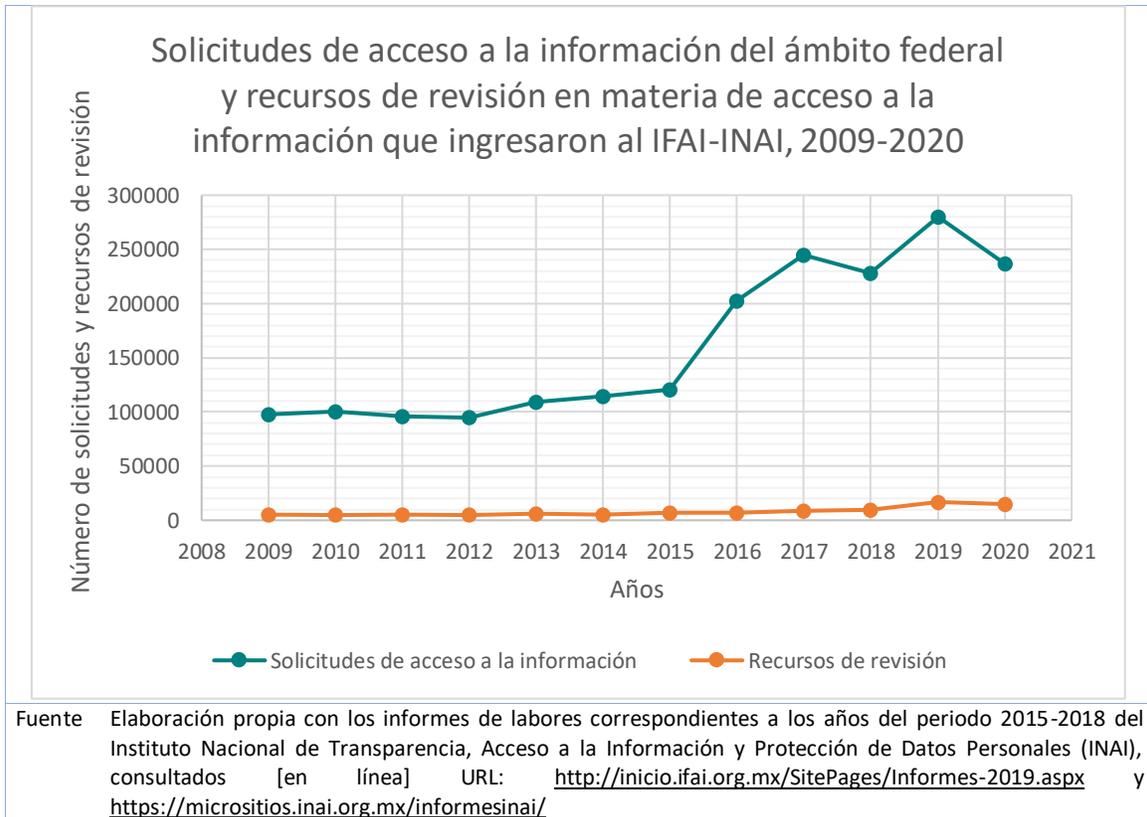
De acuerdo a lo anterior, es posible advertir el crecimiento constante de los recursos de revisión en el periodo 2009-2020, sin embargo, en comparación con el crecimiento de las solicitudes de acceso a la información, el porcentaje que oscilaba entre el 5% y 7% comenzó a disminuir, alcanzando su punto más bajo en 2016 (3.35%), como se observa

en la última columna, reportando un incremento al cierre del periodo de análisis a 6.1% con respecto de las solicitudes de acceso a la información en el ámbito federal en el año 2020.

De forma gráfica, la evolución de los recursos de revisión presentados ante el IFAI-INAI en el periodo 2009-2020 se presenta a continuación:



Como se señaló previamente, la tendencia positiva de los recursos de revisión en materia de acceso a la información que ingresaron al IFAI-INAI en el periodo 2009-2020, advierte el crecimiento de la inconformidad respecto de las respuestas que los sujetos obligados del ámbito federal entregaron a los solicitantes mediante sus respectivas Unidades de Transparencia, sin embargo, en proporción al crecimiento de las solicitudes de acceso a la información, decreció el índice de recurrencia ante el IFAI-INAI en el año 2016, en que se promulgó la LFTAIP, como se muestra de forma gráfica a continuación:



De acuerdo a lo anterior, es posible advertir el crecimiento de las solicitudes de acceso a la información pública y de los recursos de revisión que ingresaron al IFAI-INAI en cada año del periodo 2009-2020, sin embargo, el índice de recurrencia comprueba que, decreció la proporción de recursos interpuestos ante el instituto respecto del número de solicitudes del ámbito federal, lo que sugiere que, la promulgación de la LFTAIP en 2016 mejoró la regulación de las solicitudes de acceso a la información en el ámbito federal.

Recapitulación

Como se señaló al principio, los indicadores que se analizaron se seleccionaron por su relevancia y utilidad para conocer el impacto en los ejes de la reforma constitucional de transparencia de 2014 y objetivos del INAI en materia de acceso a la información, mediante el estudio de la asignación presupuestal que tuvo el instituto, así como el impacto en el número de solicitudes de acceso a la información del ámbito federal y en el número de recursos de revisión ingresados al instituto en el periodo 2014-2020, con respecto de los seis años previos a la reforma.

El presupuesto asignado y ejercido por el instituto en cada año del periodo 2009-2020 muestra una clara correspondencia con las reformas constitucionales que incrementaron sus atribuciones e implicaron la aplicación de cambios institucionales que requirieron transformaciones profundas en 2012 y sobre todo en 2015, cuando comenzó la implementación de la reforma en materia de transparencia de 2014, con la que se convirtió al otrora IFAI en un organismo constitucionalmente autónomo nacional, de forma que, el presupuesto del instituto creció 125.40% en términos reales en 2020 con respecto del 2009, lo que refleja que, en el periodo analizado, la transparencia y la rendición de cuentas fueron un asunto prioritario en la agenda de gobierno, toda vez que, se encontraron directrices programáticas en materia de transparencia y acceso a la información establecidas en el PND 2013-2018; se amplió, fortaleció y homologó el marco jurídico del derecho de acceso a la información con la promulgación de la LGTAIP y la LFTAIP y de forma subsecuente, se incrementó la asignación presupuestal señalada para la operación de la política nacional de transparencia a cargo de un nuevo órgano constitucionalmente autónomo.

El análisis de la información analizada permite señalar que, de forma simultánea al presupuesto asignado y ejercido por el instituto, las solicitudes de acceso a la información hechas a sujetos obligados del ámbito federal crecieron más del doble (141,9%), teniendo el crecimiento más pronunciado en 2016 (67.50% más con respecto del periodo anterior), promovido por la implementación de la reforma política de 2014 y la promulgación de la LGTAIP en 2016. Asimismo, el INAI reportó un incremento en el índice de acceso a la información pública quedando en 97.80% en 2016, manteniéndose en 98% en 2017-2018 y disminuyendo menos de un punto porcentual para 2019 y 2020.

En materia de recursos de revisión que ingresaron al instituto en el periodo 2009-2020, el índice de recurrencia disminuyó, lo que sugiere el buen funcionamiento de las Unidades de Transparencia del ámbito federal y el mejoramiento del marco jurídico en materia de acceso a la información que se diseñó a partir de la reforma constitucional de 2014 y comenzó a implementarse en los años siguientes.

Los resultados de la política nacional de transparencia que se analizaron en el periodo 2011-2018, permiten inferir que, la reforma constitucional de 2014, la LGTAIP y la

LFTAIP, contribuyeron a mejorar el funcionamiento de la política nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en México en cuanto al desempeño de las solicitudes de acceso a la información del ámbito federal y de los recursos interpuestos ante el IFAI-INAI en el periodo de análisis que además de la creación del SNT, la ampliación del marco jurídico para el ejercicio de derechos tutelados por el instituto, se implementó el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021 (PROTAI) con el objetivo de reducir las brechas institucionales y coordinar el trabajo entre los integrantes del SNT, profesionalizar a servidoras y servidores públicos y, diseñar e implementar acciones para el uso sistemas tecnológicos de la información y el Programa Nacional de Protección de Datos Personales 2018-2022 (PRONADATOS) con el objetivo de que los integrantes del SNT realicen trabajos coordinados para el establecimiento de objetivos, estrategias y acciones en materia de protección de datos personales en el ámbito público, así como la ejecución de acciones para la promoción y difusión del derecho de protección de datos personales, el ejercicio de derechos ARCO y la cultura del cuidado de los datos personales. Asimismo, fue adecuado el rediseño del instituto que lo fortaleció en atribuciones, presupuesto y capacidad operativa necesaria para conducir la política nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en México y mediante la que se satisfizo la demanda de solicitudes de acceso a la información del ámbito federal, así como para resolver los medios de impugnación que ingresaron al instituto durante el periodo 2009-2020.

En suma, es posible identificar mediante los datos analizados de 2014-2018 con respecto a los cuatro años anteriores a la reforma, que el diseño e implementación de la reforma en materia de transparencia de 2014 contribuyó al cumplimiento de los ejes establecidos denominados “El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública”; “La consolidación de un sistema nacional de transparencia”; “El establecimiento de nuevas facultades para el IFAI” y, el objetivo institucional 1. “Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales” (Secretaría de la Función Pública, 2016), mediante el incremento presupuestal del instituto, la ampliación, actualización y armonización del marco jurídico en materia de acceso a la información, el incremento positivo del índice de acceso a la información en

el ámbito federal, la disminución del índice de recurrencia con respecto a solicitudes de acceso a la información del ámbito federal y, la duplicación de solicitudes ingresadas en el periodo 2014-2018, lo que traduce en mayor apropiación social y uso del derecho de acceso a la información y mayor utilización de los medios institucionales para exigir su cumplimiento a cabalidad.

Con base en lo observado se puede observar que, los informes de labores solo permiten conocer el presupuesto asignado y erogado por el INAI en cada ejercicio presupuestal, sería relevante que, el instituto realizara el costo anual que se eroga para la operación y mantenimiento del Sistema Nacional de Transparencia, de forma complementaria, sería relevante construir un nuevo indicador en el que se reuniera el presupuesto ejercido por todas las Unidades de Transparencia del ámbito federal. Lo anterior, permitiría conocer de forma específica el costo que implica dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información del ámbito federal que se realizan cada año, lo que resultaría útil para estimar el costo promedio de cada solicitud de acceso a la información del ámbito federal y su evolución en el tiempo.

Por otro lado, el presente trabajo resulta relevante para determinar la utilidad de la política nacional de transparencia en México en sus primeros cuatro años de implementación y el desempeño del INAI como organismo constitucionalmente autónomo en el mismo periodo, mediante el estudio de los principales indicadores relacionados con el derecho humano de acceso a la información, las solicitudes de información y los recursos de revisión que ingresaron en el ámbito federal.

Consideraciones finales

La etapa histórica que vivimos ha dejado atrás la secrecía de los asuntos de Estado para transitar a los tiempos de la máxima publicidad de la información gubernamental, en los que constituye una conducta ilegal y antidemocrática ocultar, alterar o negar sin fundamento información gubernamental, debido a que la reserva de información solo es legal y aceptable si se encuentra sujeta a un estricto régimen de excepciones reguladas y necesarias. En ese mismo sentido, ha permitido transformar la tradicional relación vertical y unilateral del gobierno para con la sociedad hacia una de tipo horizontal, en la

que el derecho de acceso a la información permite a las personas interpelar al gobierno mediante vías institucionales dotando a las personas de los recursos y las instancias necesarias para hacer valer su derecho a saber, e imponiendo a su vez, obligaciones a los servidores públicos orientadas a favorecer el principio de máxima transparencia gubernamental y el cumplimiento del mandato constitucional y las leyes en materia de acceso a la información en México.

Gracias al legítimo reclamo ciudadano y la organización perseverante de diversos sectores de la sociedad, se ganó una batalla contra la falta de voluntad de un régimen político autoritario. La transparencia gubernamental, el derecho humano de acceso a la información y la rendición de cuentas son en el México de la actualidad, herramientas que promueven la visibilidad de los asuntos públicos, contribuyen a mantener el Estado de derecho, fomentan la democratización del régimen y el sistema político y permiten una verdadera simbiosis de la sociedad y las instituciones de gobierno del Estado mexicano.

A pesar de los antecedentes constitucionales que se remontan a 1977 y jurisdiccionales de la SCJN de la última década del siglo XX, la verdadera construcción de la política de transparencia en México comenzó en 2002 con la promulgación de la primera ley federal en materia de transparencia y acceso a la información, por lo que, en comparación de otros derechos humanos, su ejercicio es relativamente nuevo en nuestro país. Por lo anterior, los primeros veinte años del derecho de acceso a la información han servido para consolidar la política de transparencia y el marco jurídico para el ejercicio del derecho humano de acceso a la información como lo conocemos hoy.

Con la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, nuestro país transitó de un sistema errático de leyes sin estándares comunes e inconexas en el ámbito federal y local, a un sistema nacional homogeneizado y eslabonado entre los ámbitos de gobierno guiados por las bases y principios del artículo sexto constitucional y una Ley General que regula y establece criterios, facultades, estándares y de principios generales que sirvió de guía para la elaboración de la Ley Federal y las 32 leyes locales en materia de transparencia, con lo que, el derecho humano de acceso a la información se convirtió

en una realidad generalizada y obligada para todas las autoridades federales y locales e incluso, todos aquellos particulares que ejerzan recursos públicos.

El derecho de acceso a la información es una herramienta democratizadora formidable que transformó el carácter secreto de la información política a una nueva concepción de información pública a disposición de las personas. Como bien público intangible, la información pública permite que la sociedad someta a las instituciones de gobierno a un alto grado de vigilancia y evaluación de aspectos como el ejercicio presupuestario, la ejecución de políticas públicas y sus resultados, o simplemente, el proceso de toma de decisiones de las y los servidores públicos, permitiendo que la incidencia ciudadana sea una práctica cotidiana regulada y, en ese sentido, complementaria del medio de incidencia ciudadana que por definición se ejerce en las democracias representativas, la elección de representantes mediante el voto.

La Plataforma Nacional de Transparencia ha contribuido al gran incremento de las solicitudes de acceso a la información que ingresan al ámbito federal en los años posteriores a la implementación de la política nacional en materia de transparencia, debido a las facilidades que otorga realizar una solicitud de información de forma remota, y, a pesar de que las cifras revelan una realidad alentadora respecto del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, es necesario poner en perspectiva las cifras que demuestran el gran crecimiento del número de las solicitudes de acceso a la información del ámbito federal que ingresaron en el periodo 2009-2020 frente los últimos datos construidos por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que revelan que solo “el 3.6% de la población ha realizado alguna vez una solicitud formal de información.” (Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019 (ENAIID), 2020), situación que revela que el crecimiento de las solicitudes de información se concentró en un sector reducido de la población.

Como el presente documento ha señalado, el ejercicio del derecho de acceso a la información se encuentra en constante expansión, por lo que, es menester que el INAI mantenga su autonomía constitucional y sus facultades en condiciones de suficiencia presupuestal para los años venideros. Asimismo, es importante continuar con la promoción de los derechos que tutela el instituto, pues como se ha señalado, el derecho

de acceso a la información en México es una realidad que comenzó hace escasos 20 años, es necesario que para los años próximos, las y los servidores públicos interioricen las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información que establecen la LGTAIP y la LFTAIP, y por otro lado, que las personas conozcan y se apropien de su derecho a saber y a acceder a los documentos del Estado.

Por lo anterior, es imprescindible que la disponibilidad de recursos humanos y presupuestales de la política de transparencia en México continúe con la tendencia positiva descrita en el presente documento, de forma que todas las unidades de transparencia de los sujetos obligados del ámbito federal puedan operar de forma adecuada para mantener la tendencia positiva del índice de acceso a la información de los años posteriores a la reforma constitucional de 2014, asimismo, es necesario garantizar la suficiencia presupuestal del INAI, de forma que este pueda cumplir el mandato constitucional y el marco normativo establecido en la LGTAIP y la LFTAIP, especialmente, que pueda continuar atendiendo los recursos de revisión interpuestos ante el instituto en materia de acceso a la información y sus actividades en materia de promoción del derecho de acceso a la información, que contribuirán no solo al incremento de las solicitudes ingresadas por año, sino también, a la socialización del derecho y la diversificación de las personas que realizan una solicitud de acceso a la información.

Aunado a la suficiencia presupuestal de la política nacional de transparencia, es fundamental para mantener el crecimiento sostenido de las solicitudes de acceso a la información pública del ámbito federal que han ingresado en los últimos años, mantener y fortalecer el marco jurídico existente en materia de acceso a la información y garantizar la autonomía constitucional del instituto, que promueva una asociación íntima entre las personas y la información pública.

I. Siglas y acrónimos:

ASF: Auditoría Superior de la Federación.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

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

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

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

OCA Órgano Constitucionalmente Autónomo.

II. Glosario

Información reservada: “Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales; III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional; IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal; V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones; VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos; VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada; IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa; X. Afecte los derechos del debido proceso; XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.” (Islas, 2016, págs. 361-362)

Información confidencial: Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y solo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello. Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales. (Islas, 2016, pág. 369)

IFAI: Es el acrónimo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública creado a partir de la LFTAIP (DOF junio 11, de 2002) y un decreto particular (DOF, diciembre 24 de 2002) como “órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a la solicitudes de acceso a la información y proteger datos personales en poder de las dependencias y entidades”. Manteniendo el acrónimo, cambió su denominación a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos como consecuencia de la reforma a la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional (Diario Oficial de la Federación, abril 30 de 2009) y la expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (Diario Oficial de la Federación, julio 6 de 2010). (Cejudo, 2019, pág. 161)

INAI: “Es un órgano constitucional autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice acto de autoridad en el ámbito federal y la protección de datos personales en posesión de los sectores público y privado.(...)” (Cejudo, 2019, pág. 162)

Procedimiento de acceso a la información: “Conjunto de actividades que el solicitante debe llevar a cabo para presentar y dar seguimiento a su solicitud de información y que los sujetos obligados deben realizar para gestionarla. El procedimiento de acceso a la información se encuentra establecido en el Título Séptimo de la LGTAIP y su estructura básica, en el caso de la solicitud de acceso a la información pública, consta de las etapas de presentación, recepción y registro de la solicitud; de prevención o de requerimiento al solicitante para subsanar o complementar la solicitud cuando los detalles proporcionados para localizar los documentos resulten insuficientes, incompletos o sean erróneos; de los tramites y las gestiones internas para localizar y entregar la información solicitada; de la resolución o respuesta a la solicitud de información; del pago de los costos de reproducción y de envío de la información solicitada, y, finalmente, de la entrega de la información solicitada.

Los medios para realizar la presentación de una solicitud son ante la UT, a través de la PNT (en este caso el sistema genera un folio electrónico), en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el SNT; en todos estos casos se registra la solicitud y se envía un acuse de recibo al solicitante.

Corresponde a las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados garantizar que las solicitudes se turnen a todas las áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones, con el objeto de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada.

En la resolución de acceso, las Unidades de Transparencia podrán determinar la entrega de la información (total o parcial), la incompetencia por parte de los sujetos obligados dentro del ámbito de su aplicación, la inexistencia de la información o la clasificación de la información como reservada o como confidencial. El CT podrá confirmar, modificar o revocar dicha resolución. Cualquiera que sea la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al solicitante en los medios seleccionados por el mismo. Asimismo, el acceso a la información se dará, preferentemente, en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante.” (Cejudo, 2019, págs. 257-258)

Protección de Datos Personales: “La protección de datos personales constituye un derecho que coadyuva a garantizar que el ámbito privado de las personas esté exento o inmune de injerencias abusivas o arbitrarias por parte de terceros (sean del sector público o privado), establece las condiciones bajo las cuales el tratamiento de datos personales puede considerarse legítimo (lo que incluye cada una de las etapas que constituyen el proceso al que son sometidos los datos) y dota de potestades específicas a los individuos para que estén en posibilidad de mantener un cierto poder de control y disposición sobre su información. Estas dos últimas características del derecho a la protección de datos personales son, precisamente, las que han permitido su evolución de manera particularizada frente a otros derechos humanos, entre los que sin duda destaca, dada la estrecha relación que guardan entre ellos, el derecho a la vida privada y, con ello, la privacidad.

Los ámbitos específicos del derecho a la protección de datos personales, esto es, el debido tratamiento de la información personal, como la capacidad de autodeterminación informativa, se proyectan a través de la generación de un régimen jurídico, sea o no diferenciado en los diversos sistemas jurídicos, aplicable tanto al sector público como al sector privado. Generalmente es en ese primer supuesto donde la protección de datos personales se relaciona de manera directa con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, pues en ambos casos el régimen jurídico creado y la adopción de políticas o prácticas que favorezcan su realización, hacen referencia a la gestión de la información que poseen o generan las instituciones, órganos u organismos del sector público. Aunque en este caso, el ámbito de protección de los datos personales se reduce a aquella información en poder del Estado que identifica o hace identificable a las personas. De tal forma que, si bien tienen puntos de convergencia para su realización, como la necesidad de generar sistemas de gestión documental adecuados, los objetivos o intereses jurídicos o legítimos tutelados difieren entre sí. Mientras que la protección de datos personales supone, en principio, la confidencialidad de la información, la transparencia y el derecho de acceso a la información implican su publicidad. Ello conlleva una posible tensión entre los derechos de protección de datos personales y acceso a la información pública. Un mecanismo creado para armonizar estas posibles tensiones consiste en la elaboración de versiones públicas que, por una parte, brindan

información a las personas pero que, por la otra, resguardan los datos personales. Sin embargo, en algunos supuestos es necesario acudir a mecanismos de ponderación, conocidos en México como prueba de interés público, a efecto de determinar la procedencia de eludir la confidencialidad de la información personal cuando hay un interés público comprometido. (...)” (Cejudo, 2019, págs. 259-260)

Rendición de cuentas: “Rendir cuentas significa entregar o dar cuenta ante alguien. De ahí que sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, la cual implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. Así pues, aun en la concepción más elemental de la rendición de cuentas (RC) hay siempre al menos dos sujetos involucrados, un asunto relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho) y un juicio o una sanción emitida por el segundo sujeto. Existen tres pilares necesarios para la RC; para que haya acceso a la información, debe haber información; para que haya revisión de cuentas, debe haber cuentas; para que haya sistemas de responsabilidades, debe haber responsables. En este sentido, la RC no se limita al control del ciclo presupuestal que los gobiernos deben llevar a cabo para evitar desviaciones presupuestales o déficits públicos (en busca del mejor equilibrio posible entre ingresos y gastos), ni tampoco a la evaluación, que se pregunta sobre los costos de los programas en relación con sus resultados, para tomar decisiones estratégicas en materia de orientación de los gastos, sino que atañe también a la legalidad de las actividades gubernamentales y a la información que se ofrece al público sobre la forma en que el gobierno ha utilizado los medios que tiene a su alcance. (...)” (Cejudo, 2019, pág. 278)

Sujeto obligado: “Se considera sujeto obligado a cada uno de los actores a los que les aplican las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información; es decir, los entes a los que se les puede exigir la clasificación, preservación y el acceso a su información; la difusión productiva y la atención de solicitudes de acceso a la información y la protección de datos personales que estén en su poder.(...)” (Cejudo, 2019, pág. 310)

III. Referencias

- (INEGI), I. N. (Junio de 2020). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019 (ENAIID)*. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf
- Article 19. (30 de octubre de 2013). Boletín: Reiteramos el llamado urgente al poder legislativo para que apruebe la reforma en materia de transparencia #TransparenciaYA. Distrito Federal, México. Obtenido de <https://articulo19.org/mexico-informate-y-el-colectivo-por-la-transparencia-reiteramos-el-llamado-urgente-al-poder-legislativo-para-que-apruebe-la-reforma-en-materia-de-transparencia-transparenciaya/>
- Arzate, E. U. (2020). Autonomía de los órganos constitucionales. 56. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Ayllón, S. L. (2004). La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información* , 346. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1407/3.pdf>
- Ayllón, S. L. (2020). La autonomía del INAI como contrapeso de los poderes públicos. En *INAI, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir* (pág. 129). México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bonifaz, L. (2020). El acceso a la información en los casos de violaciones. En *INAI,, autonomía, funciones, relevancia y retos por venir* (pág. 129). México.

Bremer, J. J. (2013). De Westfalia a post-Westfalia. Hacia un nuevo orden internacional. 113. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3366/5.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (agosto de 2016). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, 12. México. Obtenido de <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

Cueva, M. d. (1996). *La idea de Estado* (Quinta ed.). Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Dávila, D. C. (17 de enero de 1994). 20 compromisos por la democracia. *Revista Proceso, Memoria Política de México*(889). Recuperado el 13 de febrero de 2020, de <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1994-20CCD.html>

Diario Oficial de la Federación. (12 de mayo de 1981). DECRETO da Promulgación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A., el 19 de diciembre de 1966. México. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981

Diario Oficial de la Federación. (07 de 05 de 1981). DECRETO de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. México. Obtenido de

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4645612&fecha=07/05/1981

Diario Oficial de la Federación. (20 de mayo de 1981). DECRETO de Promulgación del Pacto Internacional de Decretos Civiles y Políticos, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A. el 19 de diciembre de 1966. México. Obtenido de

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4649138&fecha=20/05/1981

Diario Oficial de la Federación. (24 de diciembre de 2002). Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. Obtenido de

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002

Diario Oficial de la Federación. (2 de junio de 2002). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México. Obtenido de

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002

Diario Oficial de la Federación. (30 de diciembre de 2002). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003. México. Obtenido de

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=717016&fecha=30/12/2002

Diario Oficial de la Federación. (11 de junio de 2003). Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 21. México. Obtenido de

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFTAIPG.pdf

Diario Oficial de la Federación. (08 de mayo de 2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Obtenido de

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Diario Oficial de la Federación. (7 de febrero de 2014). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. México. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf

Díaz, E. (2010). *Estado de Derecho y sociedad democrática* (Novena ed.). Barcelona, España: Taurus.

Diego Ernesto Díaz Iturbe (Coord.). (4 de diciembre de 2007). Métrica de la Transparencia en México. 178. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Obtenido de <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/MetricaTransp2007.pdf>

Escobedo, J. (2 de diciembre de 2003). Movilización de opinión pública en México el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley de Acceso a la Información Pública. *Derecho Comparado de la Información*(2), 63-92. Recuperado el 7 de enero de 2020, de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>

González, D. G. (enero-abril de 2010). Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones. *Revista de Administración Pública, Volumen XLV, No. 1(121)*, 246.

Gracia, J. C. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. Ciudad de México, Ciudad Universitaria, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas . Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4310/10.pdf>

Gustavo Ernesto Emmerich, V. A. (2007). ¿Qué es la ciencia política? En *Tratado de Ciencia Política* (págs. 17-31). Distrito Federal, México: Anthropos.

H. Cámara de Diputados. (19 de diciembre de 2006). Gaceta Parlamentaria. *Iniciativa que reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores de los grupos*

parlamentarios, 7. México. Obtenido de [https://cotai.org.mx/descargas/IniciativaGacetaParlamentaria\[1\].pdf](https://cotai.org.mx/descargas/IniciativaGacetaParlamentaria[1].pdf)

Hernández, J. L. (11 de mayo de 2015). La Carta Magna: 800 años de libertad, legalidad y respeto a la ley. *Revista Hechos y derechos*(número 27). México. Obtenido de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7236/9172>

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2004). Informe de labores al H.Congreso de la Unión 2003-2004. 72. México.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2005). 2° Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005. 85. México.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2007). 4° Informe de labores al H. Congreso de la Unión. 93. México.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. (agosto de 2013). 10° Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2012. 147. Distrito Federal, México.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. (2014). 11° Informe de labores al H. Congreso de la Unión (2013). 124. México.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2016). 13° Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2015. 361. México. Obtenido de <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Informes-2015.aspx>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (9 de mayo de 2016). Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (9 de mayo de 2016). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 141. México.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019). 16° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2018. 476. México. Obtenido de <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Informes-2018.aspx>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (12 de mayo de 2020). ¿Qué es el INAI? Distrito Federal, México. Recuperado el 15 de octubre de 2020, de https://home.inai.org.mx/?page_id=1626&as_qdr=y15

Islas, J. (2016). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, comentada*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Kant, E. (1985). *La paz perpetua* (Octava ed.). Madrid, España: Tecnos.

Laveaga, G. (2006). La construcción social del Estado de derecho . En *La cultura de la legalidad* (Segunda ed., págs. 21-30). Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho. En Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario* (págs. 127-155). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <file:///C:/Users/rcarrillo/Downloads/muchas-politicas-y-un-solo-derecho.pdf>

Merino, M. (2018). Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuadernos de transparencia, número 26*, 68. México.

México, G. d. (4 de enero de 2021). *Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 4 de enero de 2021*. Recuperado el 4 de marzo de 2021, de <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica->

conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-4-de-enero-de-2021?idiom=es

Meyer, L. (2000). De la estabilidad al cambio. En *Historia General de México*. Distrito Federal, México: El Colegio de México.

Meyer, L. (2000). La institucionalización del nuevo régimen. En *Historia General de México*. México: El Colegio de México.

Meyer, L. (2013). Conceptos y definiciones. En *Nuestra tragedia persistente, La democracia autoritaria en México* (pág. 485). Distrito Federal, México: Debate.

Montesinos, D. R. (octubre de 2018). La formación del Partido Nacional Revolucionario, factor determinante para la conformación de las organizaciones modernas en México. *XXIII Congreso internacional de contaduría, administración e informática*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xxiii/docs/9.10.pdf>

Mora, X. P. (2017). Reforma en materia de transparencia. 92. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

OACNUDH. (2010). ¿Qué son los presupuestos? En *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de Derechos Humanos* (págs. 17-19 p.). Distrito Federal.

Peña, L. M. (2007). *Invención del sistema político mexicano* (Segunda ed.). Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Peschard, J. (2005). Transparencia y partidos políticos. *Cuadernos de transparencia, número 8*, 57. México: Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Peschard, J. (2017). *Transparencia: Problemas y desafíos*. Ciudad de México, México: El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Peschard, J. (2019). Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública. *Cuadernos de transparencia, número 28*, 82. México. Obtenido de https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/CT28_digital.pdf
- Popper, K. (2006). *La sociedad abierta y sus enemigos*. España: Paidós.
- Pueyo, C. S. (2001). *Justo Sierra, Antecedentes del Partido Único en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Red por la Rendición de Cuentas. (marzo de 2012). Hacia una política de rendición de cuentas. 14. México. Obtenido de https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Red-Rendicion-Cuentas.pdf
- Rivera, J. A. (2015). Transparencia y democracia: claves para un concierto. *Cuadernos de transparencia, número 10*, 51. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Obtenido de <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/Cuadernillo%2010.pdf>
- Rodríguez, J. E. (2012). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22. México: Senado de la República. Obtenido de https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCMT_1-1.pdf
- Rousseau, I. (2001). *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995*. México: El Colegio de México.
- Sandoval, J. A. (2015). Leyes de acceso a la información en el mundo. *Cuaderno de transparencia, número 07*, 59. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Obtenido de <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/Cuadernillo%2007.pdf>

Secretaría de Gobernación. (s.f.). Recuperado el 8 de diciembre de 2020, de Sistema de Información Legislativa: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=96>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2004). Política de Gasto. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003*, 66-92. México. Obtenido de https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2003/documentos/resultados_generales/r02d15.pdf

Sistema Nacional Anticorrupción. (s.f.). ¿Qué hacemos? México. Recuperado el 19 de mayo de 2021, de <https://sna.org.mx/que-hacemos/>

Sistema Nacional de Transparencia. (s.f.). Antecedentes. México. Recuperado el 24 de junio de 2021, de <http://www.snt.org.mx/index.php/home/antecedentes2>

Torres, J. Á. (2002). *Ciudadanía y poder* (Segunda ed.). Distrito Federal, México: Delfos.

Torres, N. (27 de julio de 2012). Acceso a la Información en Colombia: 124 años después. [freedominfo.org](http://www.freedominfo.org). Recuperado el 31 de mayo de 2021, de <http://www.freedominfo.org/about-us/>

Ugarte, P. S. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de las autonomías*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zepeda, J. R. (2015). Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. *Cuadernos de transparencia, número 4*, 58. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Zepeda, J. R. (2015). *Sensibilización para la transparencia y la rendición de cuentas*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

