

**LUZ EN LA  
SOMBRA**  
MI CAMINO POR LA  
TRANSPARENCIA Y EL  
INAI

**JULIETA  
DEL  
RÍO**





# Luz en la sombra

Mi camino por la transparencia y el INAI



# Luz en la sombra

Mi camino por la transparencia y el INAI

Norma Julieta del Río Venegas



*Luz en la sombra. Mi camino por la transparencia y el INAI.*

Primera edición: 2025

d. r. © 2025, Norma Julieta del Río Venegas.

d. r. © 2025, Universidad Autónoma de Zacatecas «Francisco García Salinas».

Departamento Editorial uaz

Torre de Rectoría, tercer piso, campus uaz

Siglo xxi, carretera Zacatecas-Guadalajara, kilómetro 6

Ejido La Escondida, 98000

Zacatecas, México

Corrección de estilo y cuidado editorial: Itzamá Enríquez Íñiguez, Ser Escritura

Diseño de la portada: Departamento Editorial uaz

Fotografía: Rosalba Gonzalez del Villar

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio electrónico o mecánico, sin la autorización escrita de la titular de los derechos.

ISBN: 978-607-555-250-7

# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| AGRADECIMIENTOS .....  | 11        |
| PRÓLOGO .....  | 13        |
| INTRODUCCIÓN .....   | 17        |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 1. SIN TRANSPARENCIA NO HAY DEMOCRACIA...</b>  | <b>23</b> |
| ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A UNA DEMOCRACIA? .....  | 24        |
| ¿QUÉ ES LA TRANSPARENCIA?.....   | 32        |
| <i>El «giro hacia la transparencia» .....</i>  | <i>33</i> |
| LA BUENA GOBERNANZA.....   | 38        |
| EL GOBIERNO ABIERTO .....  | 43        |
| <i>Antecedentes .....</i>  | <i>43</i> |
| <i>Los primeros pasos: la búsqueda de la transparencia .....</i>   | <i>44</i> |
| <i>La revolución digital: un nuevo escenario para la participación .....</i>                             | <i>44</i> |
| <i>La administración de Barack Obama.....</i>  | <i>46</i> |
| <i>La construcción de un movimiento global .....</i>   | <i>47</i> |
| LOS RIESGOS DE LA TRANSPARENCIA: PRIVACIDAD Y DATOS PERSONALES..   | 48        |
| <i>Los datos personales .....</i>  | <i>50</i> |
| <i>La privacidad.....</i>  | <i>50</i> |
| CONCLUSIONES.....  | 53        |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 2. HISTORIA DE LA TRANSPARENCIA MEXICANA DE 1977 A 2017: CUARENTA AÑOS DE PROGRESO .....</b> | <b>55</b> |
| ¿CÓMO LLEGAMOS AQUÍ?.....  | 56        |
| <i>1977: El derecho a la información .....</i>   | <i>56</i> |
| <i>2002: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información</i>                                      |           |

|   |    |
|---|----|
| <i>Pública Gubernamental</i> .....  | 62 |
| <i>2003: La creación del IFAI</i> .....   | 68 |
| <i>2007: Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación</i> .....                        | 69 |
| <i>2010: Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares</i> .....  | 70 |
| <i>2014: Nueva reforma al artículo 6</i> .....  | 73 |
| <i>2014: La creación del INAI</i> .....   | 76 |
| <i>2015: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i> .....                 | 77 |
| <i>2015: El Sistema Nacional de Transparencia</i> .....   | 81 |
| <i>2016: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i> .....              | 81 |
| <i>2016: La Plataforma Nacional de Transparencia</i> .....  | 82 |
| <i>2017: Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados</i> ..... | 84 |
| CONCLUSIONES.....   | 85 |

### **CAPÍTULO 3. CASOS EMBLEMÁTICOS DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA MEXICANA.....**

|  |     |
|--|-----|
| LA PRIMERA RESOLUCIÓN A NIVEL FEDERAL..... | 89  |
| UN MAGNICIDIO .....                        | 91  |
| TRANSPARENCIA TRIBUTARIA .....             | 95  |
| MUERTES EN PRISIÓN .....                   | 99  |
| LAS MASACRES DE MIGRANTES .....            | 102 |
| UN CASO TRANSNACIONAL .....                | 106 |
| UNA PLANTA CHATARRA .....                  | 109 |
| SEGALMEX.....                              | 113 |
| CONCLUSIONES.....                          | 118 |

### **CAPÍTULO 4. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN CAMBIA VIDAS.....**

|   |     |
|---|-----|
| CASO 1. COPIA DE UN EXPEDIENTE CLÍNICO DE UNA JOVEN EMBARAZADA QUE FALLECIÓ EN EL IMSS (RRD 2913/23)..... | 123 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| CASO 2. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PAGO DE PENSIÓN ALIMENTICIA DE UNA PERSONA MENOR DE EDAD POR PARTE DE LA CFE (RRD 2070/24)....                              | 125 |
| CASO 3. EXPEDIENTE MÉDICO COMPLETO DE UN PADRE DIFUNTO. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE) (RRD 642/24)..... | 126 |
| CASO 4. INFORMACIÓN SOBRE DERECHAHABIENTES FALLECIDOS CON SALDO POSITIVO EN EL INFONAVIT (RRA 7922/24).....   | 128 |
| CASO 5. SEGURO DE CESANTÍA EN EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL (RRD 1726/24) .....                                       | 130 |
| CASO 6. PRIMER NÚMERO DE SEGURIDAD SOCIAL ANTE EL IMSS (RRD 450/24) .....   | 132 |
| CASO 7. HISTORIAL LABORAL (RRD 1598/24).....  | 132 |
| RETOS PARA HACER CUMPLIR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....   | 134 |
| <i>Primer reto. Informar a la ciudadanía sobre el derecho de acceso a la información y a la protección de los datos personales.....</i>                       | 134 |
| <i>Segundo reto. Simplificar el proceso burocrático.....</i>  | 135 |
| <i>Tercer reto. Concientizar a los sujetos obligados .....</i>  | 135 |
| <i>Cuarto reto. Aumentar los recursos tecnológicos y el acceso a internet en las zonas más desfavorecidas del país .....</i>                                  | 136 |
| CONCLUSIONES.....   | 136 |
| <b>CAPÍTULO 5. ADIÓS AL INAI .....</b>  | 137 |
| ANUNCIO Y DESENLACE.....  | 138 |
| CALDO DE CULTIVO: DESINFORMACIÓN Y MANIPULACIÓN.....  | 141 |
| <i>Catorce mentiras sobre el INAI .....</i>   | 143 |
| EL ROL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA .....   | 149 |
| DÍAS DE OPTIMISMO E INCERTIDUMBRE.....  | 153 |
| IRREGULARIDADES AL INTERIOR DEL INAI .....  | 157 |
| PROPUESTA DE REINGENIERÍA INSTITUCIONAL .....   | 158 |
| VACÍOS, RIESGOS Y DUDAS .....   | 159 |
| <i>Personal calificado.....</i>   | 160 |
| <i>Compromisos internacionales .....</i>  | 161 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>La Plataforma Nacional de Transparencia</i> .....   | 162 |
| <i>Multas por cobrar</i> .....                         | 163 |
| CONCLUSIONES.....                                      | 164 |
| <b>EPÍLOGO</b> .....                                   | 167 |
| MI PASO POR EL INAI .....                              | 167 |
| EL SERVICIO PÚBLICO MEXICANO.....                      | 170 |
| SOBRE LA EXTINCIÓN DEL INAI.....                       | 172 |
| DESPUÉS DEL INAI.....                                  | 173 |
| <b>ANEXOS</b> .....                                    | 177 |
| LEYES MEXICANAS EN TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS |     |
| PERSONALES .....                                       | 179 |
| <i>Transparencia y Acceso a la Información</i> .....   | 179 |
| <i>Protección de Datos Personales</i> .....            | 180 |
| <i>Gestión Documental y Archivos</i> .....             | 180 |
| <i>Reformas importantes</i> .....                      | 181 |
| GLOSARIO .....   | 183 |
| <b>REFERENCIAS</b> .....                               | 189 |
| REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 1.....                        | 191 |
| REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 2.....                        | 197 |
| REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 3.....                        | 201 |
| REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 4.....                        | 209 |
| REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 5.....                        | 211 |
| REFERENCIAS DEL GLOSARIO .....                         | 215 |

A mi familia y a mi gran amiga Lolis Serna.



## Agradecimientos

Quiero agradecer a Leonardo Meza, Diego Andrade y Sergio Contreras por su apoyo en este proyecto; así como a cada una de las personas que en el trayecto de mi vida profesional han colaborado conmigo y han caminado a mi lado. Además, doy las gracias a Rubén Ibarra Reyes, rector de la Universidad Autónoma de Zacatecas, por su acompañamiento institucional. También agradezco al Dr. Ernesto Villanueva Villanueva, fundador e integrante del “Grupo Oaxaca” por sus valiosos consejos ante las situaciones más complejas durante mi paso por el INAI.



## Prólogo

*Entre el duelo y las posibilidades del porvenir.*

No se trata de cómo se cercenó el pasado, sino de reflexionar cómo se honra y se construye el futuro de una cultura cívica de transparencia en México. El libro *Luz en la sombra. Mi camino por la transparencia* y el INAI recoge las reflexiones de la comisionada zacatecana Julieta del Río, quien se ha convertido en una de las principales defensoras de la transparencia, luchadora contra la corrupción y conocedora de la administración pública. Julieta del Río plantea la necesidad de rescatar el verdadero propósito de la Plataforma Nacional de Transparencia, entendida no como un ente estático o una herramienta finita, sino como un recurso vivo en constante movimiento, capaz de promover la educación cívica que permita fortalecer la transparencia.

La transparencia exige nuevas barricadas, datos renovados y presentaciones actualizadas, para que no se abdique ni a nivel nacional ni subnacional de la responsabilidad de mantener al día esa plataforma. Este esfuerzo permitirá insertar al ciudadano en la economía del siglo XXI, no solo como consumidor, sino como observador crítico. Sigamos soñando con una grandeza intergeneracional. Los que hicimos nuestro mejor esfuerzo tal vez nos equivocamos; ahora toca a la generación de las Julietas del Río de todo México cargar la antorcha que iluminará el camino para evitar que la opacidad prevalezca.

No es una invitación a la candidez, sino a la serenidad. Lo hecho, hecho está. Se desapareció por decreto el Instituto y, con ello, el incipiente espacio de rendición de cuentas en nuestra democracia en construcción.

La relación entre transparencia y democracia está más que comprobada. No haré una letanía de citas académicas de autores como John Rawls, Norberto Bobbio o Giovanni Sartori. Aunque el texto se explaya en abordar sus pensamientos, basta decir que considero una regresión delegar al gobierno, a través de una secretaría con nuevo nombre, el papel de «juez y parte» en el proceso de transparencia.

Hasta el 9 % del Producto Interno Bruto, sugieren los organismos de observación internacional, se pierde en corrupción anualmente en México. ¿Será un integrante del Estado quien arroje luz sobre casos que ya sabemos le han costado tanto al país, como SEGALMEX, la Estafa Maestra o el caso Odebrecht? Lo dudo. La transparencia no es un concepto intangible. Como dice el texto que está en tus manos: «Es el escudo que protege lo público de la corrosión de la opacidad».

Fue, además, en su creación, un ejercicio de diálogo y sensibilización. Al inicio del siglo XXI corrían aires de cambio. En la capital, un grupo de tradición cardenista llevaba tres años gobernando; en la jefatura del Ejecutivo, el centro-derecha había sacado al PRI de Los Pinos después de setenta años de control. Un grupo de académicos y periodistas nos juntábamos a trabajar por un país distinto. No buscábamos protagonismo, tanto es así que varios meses pasaron sin que nos preocupáramos por un nombre para presentarnos públicamente. Nos interesaba más sumergirnos en discusiones intensas sobre cómo debería ser la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que autopromovernos.

Fue hasta que Ginger Thompson, entonces corresponsal del diario estadounidense *The New York Times*, escribió una nota sobre el grupo, cuando empezaron a llamarnos «Grupo Oaxaca» por una reunión que habíamos realizado en esa ciudad.

De ahí nació, en 2002, el Instituto Federal de Acceso a la Información, precursor del INAI, abrazado por todos los partidos de entonces.

A lo largo de las dos décadas de su existencia, el órgano garante de la transparencia evolucionó introduciendo plazos más claros, nuevos sujetos obligados y dos elementos de la mayor importancia: la Plataforma Nacional de Transparencia, en 2016, y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, en 2010.

Hoy que no existe el INAI, habría que volver a inventarlo precisamente por estos dos últimos factores: la plataforma y los datos personales.

En la *sociedad de la información*, como la llamó el teórico español Manuel Castells, y en la *de los nexos*, como brillantemente la describe Yuval Harari, la transparencia no es solo un ideal: es una necesidad estructural para una democracia sólida y funcional.

ROSSANA FUENTES BERAIN



# Introducción

Cuando me propuse escribir este libro, lo hice pensando en la imperante necesidad de que las mexicanas y los mexicanos conozcamos la historia de la transparencia en nuestro país y luchemos por su futuro. Mi intención es aportar una visión crítica y reflexiva sobre lo ocurrido en México, durante los últimos años, en materia de derecho a la información y protección de datos personales, es decir, lo que ha pasado respecto a la libertad que tenemos como ciudadanas y ciudadanos para conocer el quehacer público del Estado y sus instituciones.

La perspectiva que ofrezco es la de una profesional con 34 años de experiencia en el servicio público —en los tres niveles de gobierno—, con conocimiento especializado en transparencia, rendición de cuentas y derecho a saber. Esta obra es fruto de mi trabajo como comisionada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; encargo que, a su vez, fue el resultado de un camino que he recorrido por distintas instituciones como el Órgano Interno de Control en la Federación, la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>1</sup>, la Contra-

---

<sup>1</sup> Hoy, Auditoría Superior del Estado de Zacatecas.

loría General de Zacatecas<sup>2</sup> —estado del que soy originaria— y el Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Rossana Fuentes Berain, periodista y exintegrante del Grupo Oaxaca, escribió el prólogo de este libro. A ella le agradezco su gentil y trascendente colaboración en este proyecto editorial, pero, sobre todo, su lucha incansable por la democracia y la transparencia en nuestro país.

He organizado este libro en cinco capítulos. El primero se intitula «Sin transparencia no hay democracia». En él explico por qué, en las sociedades actuales, la transparencia es un elemento esencial para garantizar el derecho a la participación en cualquier gobierno que aspire a ser democrático. Con ese propósito, muestro la interrelación de la transparencia con otros conceptos clave como *rendición de cuentas*, *gobierno abierto*, *gobernanza*, *confianza pública* y *combate a la corrupción*. Además, hago una breve reseña de cómo surgió y cómo se ha transformado la transparencia de lo público, desde el surgimiento de los gobiernos abiertos hasta el nacimiento de la protección de los datos personales en la era de la tecnología digital en la que vivimos.

En el segundo capítulo, que lleva por título «Historia de la transparencia mexicana de 1977 a 2017: cuarenta años de progreso», a través de una radiografía histórica del derecho de acceso a la información pública en nuestro país y apoyándome en varias investigaciones académicas, sostengo que, si bien desde 1977 el derecho de acceso a la información se reconoció en la Constitución mexicana, fue hasta el año 2002, cuando se aprobaron las primeras leyes de transparencia, que estos derechos tomaron cuerpo a través de la creación de nuevas instituciones diseñadas para garantizar esas

---

<sup>2</sup> Actualmente, Secretaría de la Función Pública del Estado de Zacatecas.

potestades. Además, pasando por las reformas de 2007 y 2014 y la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en 2015, describo los elementos que fueron pilares de los cambios en la práctica de estos derechos, como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (transformado posteriormente en el INAI), la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia y la publicación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en 2017. En medio de ese recorrido, también relato cómo fue que, en México, el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y la transparencia del quehacer institucional fueron impulsados desde la sociedad civil por colectivos como el Grupo Oaxaca.

En el tercer capítulo, denominado «Casos emblemáticos de la transparencia pública mexicana», visibilizo hechos que fueron relevantes para el progreso de la transparencia mexicana por sus características históricas o por la importancia que la opinión pública les dio en su momento. En las historias que comparto, destaco el rol de árbitros que jugaron los organismos autónomos entre las autoridades y la ciudadanía para garantizar que la información pública se transparentara de forma efectiva. Los casos que expongo ocurrieron en los últimos cuatro sexenios y abarcan temáticas diversas como la migración, la seguridad pública, la corrupción institucional y la transparencia fiscal.

«El derecho a la información cambia vidas» es el título del cuarto capítulo. En él, expongo siete casos que fueron turnados a mi ponencia durante mi ejercicio como comisionada nacional. El común denominador de las historias que comparto son las barreras burocráticas que enfrentan las mexicanas y los mexicanos para ejercer el derecho a la información. Asimismo, mi objetivo en este capítulo ha sido mostrar que el derecho a saber

y a la protección de datos personales, así como la labor de las instituciones garantes de estas potestades, además de ser herramientas de combate a la corrupción, son los medios legales para que las personas accedan a otros derechos y, con ello, a una mejor calidad de vida. También, hablo de algunos retos en materia de transparencia que, con o sin el INAI, deberán ser atendidos.

El quinto y último capítulo del libro es una despedida. «Adiós al INAI» es el título que le he dado, porque ahí expongo y analizo los hechos ocurridos en los últimos años, desde 2018 hasta principios de 2025, en torno a la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en nuestro país, que trajeron consigo la extinción de este instituto. En esas páginas, relato los principales factores que propiciaron la crisis que vivimos: la campaña de desinformación, la omisión del Senado para nombrar a dos comisionadas o comisionados faltantes y el proceso de aprobación de la reforma constitucional para extinguir a siete organismos autónomos, incluido el INAI, y, por consiguiente, a los organismos garantes locales de transparencia. Además, ofrezco una reflexión sobre los retos y el futuro que se avizora para México en lo que concierne a los derechos que antes tutelaban el INAI y los organismos garantes de la transparencia de cada estado de la República.

Cierro este recorrido con un epílogo en el que plasmo mis últimas reflexiones sobre el pasado y el futuro de la transparencia en nuestro país.

De manera adicional, para facilitar la lectura y comprensión de los pasajes más técnicos, al final del libro he incluido dos anexos. El primero es una relación de las «Leyes mexicanas en transparencia y protección de datos personales». Para cada documento, he incluido su fecha de entrada en vigor, su alcance y su objetivo principal. El segundo es un «Glosario» con

las definiciones de algunos términos que podrían ser nuevos para quienes se acercan por primera vez al tema de la transparencia. En general, les recomiendo a las lectoras y los lectores revisar esos anexos, antes de iniciar su recorrido por los capítulos.

Esta obra la he terminado de escribir a principios del año 2025, en medio del cambio profundo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales que atraviesa nuestro país. Espero que las mexicanas y los mexicanos encuentren en estas letras nuevos alicientes para seguir luchando por la transparencia desde las trincheras en donde nos encontremos, alentando a las nuevas generaciones a defender nuestro derecho a la información y a proteger nuestra vida privada.

NORMA JULIETA DEL RÍO VENEGAS  
Enero de 2025



# CAPÍTULO 1.

## SIN TRANSPARENCIA NO HAY DEMOCRACIA

El precio de la libertad es la eterna vigilancia.

THOMAS JEFFERSON

*La democracia es una forma de organización social en la que todas las personas ejercemos el poder político de manera directa o a través de representantes. La democracia es el mejor régimen de gobierno. En México, tenemos un sistema de gobierno democrático y representativo.* Estas son tres afirmaciones que las mexicanas y los mexicanos decimos o escuchamos con frecuencia; sin embargo, corresponden a un ideal. En realidad, las democracias no son perfectas sino perfectibles. En los hechos, hay sistemas democráticos mejores y peores, opacos o transparentes, eficientes o ineficientes, en progreso o en retroceso. Dicho de otra manera, más que afirmar que un país es democrático, cabe preguntar qué tan democrático es. Asimismo, para responder esta cuestión, es necesario saber cuáles son las características esenciales de una democracia y cómo se implementan, es decir, cómo se traducen en procesos y mecanismos efectivos.

En este primer capítulo, explico cuáles son algunos rasgos —teóricos y prácticos— que los países deben cumplir para considerarse democráticos. En correspondencia con el objetivo de este libro, me enfoco en dos de esas características: la transparencia y el derecho de acceso a la información. En los siguientes párrafos, explico por qué estos dos componentes son indispensables para que haya una democracia. Además, esclarezco cómo se relacionan con otras variables clave y analizo los límites de la transparencia con la esfera de la privacidad.

En pocas palabras, enseguida, presento y explico los conceptos básicos que enmarcan el valor de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

### ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A UNA DEMOCRACIA?

Como recién mencioné, la democracia no es un estado de cosas terminado, sino una aspiración. Además, no hay un modelo único de democracia. Por ello, los Estados que aspiran a ser democráticos necesitan guías para saber si van por buen camino. Estas guías pueden ser principios, conceptos, valores, leyes, normas, procesos o mecanismos.

Por ejemplo, en lo que respecta a principios y conceptos, hay dos politólogos italianos que dedicaron gran parte de sus estudios a reflexionar sobre las características esenciales de los sistemas democráticos y ahora sus ideas son referentes en el tema. Me refiero a Norberto Bobbio (1909-2004) y Giovanni Sartori (1924-2017).

Bobbio (1985) pensaba que para que una democracia fuera efectiva, debía garantizar el cumplimiento de los derechos humanos individuales y colectivos. El *filósofo de la democracia*, como se le conoce, consideraba que los regímenes democráticos debían asegurar la igual-

dad de derechos y oportunidades, de tal manera que las ciudadanas y los ciudadanos participaran en las decisiones públicas y accedieran a los recursos nacionales, en condiciones de igualdad social y sin ningún tipo de discriminación.

En el mismo sentido, pero desde una perspectiva más funcionalista, Sartori (1991) planteaba que las democracias requerían de instituciones y mecanismos que aseguraran una distribución equitativa del poder y los recursos. En su opinión, los sistemas democráticos necesitaban procedimientos justos y equitativos que permitieran la deliberación y la toma de decisiones basadas en el consenso y el respeto mutuo.

En última instancia, los planteamientos de ambos autores coincidieron en que la meta era garantizar la equidad en la representación y la justicia en la toma de decisiones. Hasta ahora estas ideas siguen vigentes.

Actualmente, se asume que la equidad y la justicia son condiciones para que haya una democracia; y también se considera que este sistema de gobierno, en cualquiera de sus formas, es el más efectivo para garantizar el cumplimiento universal de los derechos humanos (Organización de las Naciones Unidas [ONU], s. f.-a). Ahora bien, para que ideas tan valiosas y humanas como estas se lleven a la realidad, es necesario que haya instituciones que guíen a los Estados y las sociedades. En este sentido, históricamente, la ONU ha sido uno de los principales portavoces de la democracia. A través de diferentes recursos, promueve acciones para robustecer las instituciones democráticas en los Estados. Un ejemplo notable de estos esfuerzos es el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, creado en 2005 con el propósito de «apoyar proyectos que tienen por objetivo fortalecer la voz de la sociedad civil, promover el Estado de derecho y los derechos humanos y alentar la participación

de todos los grupos en los procesos democráticos»; desde entonces, el Fondo ha financiado alrededor de 600 proyectos en más de cien países (ONU, s. f.-b).

Asimismo, recientemente, la ONU ha publicado una lista de diez criterios esenciales que los gobiernos deben cumplir para ser democráticos:

- Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.
  - Libertad de asociación.
  - *Libertad de expresión y de opinión.*
  - Acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de la ley.
  - La celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad de la población.
  - Un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas.
  - La separación de poderes.
  - La independencia del poder judicial.
  - *La transparencia y la responsabilidad en la administración pública.*
  - Medios de comunicación libres, independientes y pluralistas.
- (ONU, s. f.-a)<sup>1</sup>

De este decálogo, resalto el inciso sobre «la libertad de expresión y de opinión» y el de «la transparencia y la responsabilidad en la administración pública». Unos párrafos más adelante explicaré la relación que hay entre ellos.

Además de esta lista, también me gustaría recuperar otro documento: la *Nota de orientación del secretario general sobre la Democracia* (ONU, s. f.-c). Este texto, publicado hace más de una década, comprende las normas,

---

<sup>1</sup> Cursivas añadidas.

principios y estándares que conforman el marco de la ONU para la democracia. Lo traigo a colación por dos motivos. En primer lugar, subrayo la razón de ser de este documento. Este comunicado obedeció a una preocupación de la ONU por fortalecer las democracias, a sabiendas de que muchas de ellas estaban en proceso de consolidación, otras debilitadas y algunas más enfrentaban amenazas por golpes de Estado y otras acciones inconstitucionales. Lamentablemente, esa situación no ha cambiado; por el contrario, se ha agudizado en los años recientes. Particularmente, en Latinoamérica, se habla de un retroceso hacia regímenes autoritarios y personalistas, sin autonomía en los poderes legislativos y judiciales y, además, con acciones de censura hacia la oposición y la libertad de expresión (Malamud y Núñez Castellano, 2021).

En este contexto es que insisto en que la democracia no es algo dado. Como lo expresó el secretario general en la *Nota de orientación*: «la democratización [...] no es lineal ni irreversible, por lo que tanto las instituciones estatales como los ciudadanos deben vigilar y mantener la supervisión de este proceso» (p. 1).

En segundo lugar, acudo a este documento para dar una primera explicación sobre cómo se vinculan la democracia y la transparencia. La *Nota* incluye ocho líneas de acción de la Organización de las Naciones Unidas para impulsar la implementación de la democracia a nivel operativo. Una de estas acciones, la número 5, consiste en «Promover la transparencia y la rendición de cuentas». Cito un fragmento:

En una democracia, y de acuerdo con el Estado de derecho, las personas con cargos electos y designados y las instituciones en las que trabajan son responsables de sus actos y deben rendir cuentas al pueblo. Para

que esto funcione, el pueblo debe ser consciente de lo que ocurre en la gobernanza de su país. *Por lo tanto, debe garantizarse la transparencia y el acceso a la información sobre los asuntos públicos, y debe animarse a los Estados a adoptar y aplicar leyes que garanticen un amplio acceso a la información por parte de la ciudadanía.*<sup>2</sup> Para ser eficaces, estas instituciones deben estar libres del control gubernamental, contar con poderes específicos de toma de decisiones o de investigación e información y disponer de los recursos adecuados. (p. 7)<sup>3</sup>

Este pasaje nos permite entender la transparencia como un principio y un mecanismo de la democracia directamente vinculado con la rendición de cuentas. En una democracia, las ciudadanas y los ciudadanos tenemos derecho a saber y entender las acciones y decisiones de quienes nos representan; tenemos derecho a exigir responsabilidad por las irregularidades o los actos indebidos ejercidos por cualquier funcionaria o funcionario, sin importar si es o no de alto rango; y tenemos derecho a participar en las decisiones que nos afectan.

En este sentido, Andreas Schedler (1999), en un ensayo que ha sido citado con frecuencia desde su publicación, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, explica claramente que la transparencia proporciona la información y la visibilidad necesarias para que la rendición de cuentas sea posible y efectiva; mientras que la rendición de cuentas refuerza la necesidad de mantener altos niveles de transparencia en las acciones y decisiones institucionales. Asimismo, puntualiza que la principal diferencia es que la primera se enfoca en hacer visible y accesible la información; mientras que la segunda implica la responsabilidad y la obligación de responder por las acciones y

---

<sup>2</sup> Cursivas añadidas.

<sup>3</sup> Traducción propia con ayuda de DeepL.com

decisiones tomadas, asegurando que estas se ajusten a las expectativas y los estándares establecidos.

En conjunto, el principio de transparencia y rendición de cuentas es un pilar fundamental para el funcionamiento efectivo de cualquier sociedad democrática en un marco de Estado de derecho. Tal como lo define la Organización de las Naciones Unidas, el Estado de derecho es

un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, son responsables ante leyes que se promulgan públicamente, se aplican por igual y se adjudican de forma independiente, y que son coherentes con las normas y estándares internacionales de derechos humanos. (p. 7)<sup>4</sup>

Dicho de otra manera, en un país comprometido con el Estado de derecho nadie está por encima de la ley (ni presidentes, ni gobernadoras, ni senadores, ni diputadas, ni ministros, ni militares, ni policías...). Todas las personas —incluidas las funcionarias y los funcionarios de alto rango— tenemos los mismos derechos y obligaciones. En un Estado de derecho sólido, las instituciones estatales están sujetas a controles y contrapesos, internos y externos, que garantizan su imparcialidad y su adhesión a la ley.

Ahora bien, para hacer efectivo el Estado de derecho es indispensable robustecer los mecanismos de acceso a la información, ya que esta es la vía para que, como sociedad, vigilemos el desempeño de las personas en el poder. A su vez, el acceso a la información forma parte de nuestro derecho a la libertad de expresión y de opinión; además, es la *llave* que nos da acceso a otras garantías.

---

<sup>4</sup> Traducción propia con ayuda de DeepL.com

El derecho de libertad de expresión y de opinión —incluido en la lista de los diez criterios esenciales de la Organización de las Naciones Unidas para conformar una democracia— comprende el derecho a la información, es decir, nuestro derecho a saber, a conocer, cualquier dato que sea relevante para hacer cumplir nuestras garantías individuales. Asimismo, de este derecho se deriva el acceso a la información pública, es decir, la que está en poder del Estado.

En las sociedades democráticas, el acceso a la información es clave, porque es un instrumento para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como para salvaguardar nuestros derechos; por eso al derecho de acceso a la información se le conoce como *derecho llave* (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2013). Se le cataloga así porque el acceso a la información pública nos permite participar y tomar decisiones de manera informada en los asuntos que nos afectan. Por ejemplo, cuando firmamos una hoja de consentimiento informado antes de una cirugía, estamos ejerciendo nuestro derecho a la información y, al mismo tiempo, estamos accediendo a nuestro derecho a la salud. Otro caso son los libros de texto gratuito en lenguas originarias; estas producciones garantizan a las lectoras y los lectores el acceso a la información, pero también el derecho a la educación. El derecho de acceso es una herramienta que nos brinda información oficial y, al mismo tiempo, es un paso indispensable para exigir otros derechos o pedir rendición de cuentas a las autoridades.

Así es como el acceso transparente a la información en poder del Estado ayuda a que las personas confiemos en las instituciones y participemos activamente en los asuntos de interés público (Ackerman, 2008). Además, el derecho de acceso a la información hace efectivo nuestro derecho a la libertad de expresión. En los sistemas democráticos se debe promover la di-

versidad de opiniones y la pluralidad de actoras y actores para enriquecer el debate público y fortalecer, así, los mecanismos de control y equilibrio entre los diferentes poderes del Estado. En este sentido, el acceso a la información no se limita solo a la disponibilidad de datos, sino también al derecho a entender y usar la información de manera efectiva. Para que la información sea transparente y usable debe ser accesible a todas las personas, sin importar su nivel socioeconómico, sus estudios académicos o sus capacidades físicas e intelectuales. Algunos ejemplos de información transparente y accesible son las actas de nacimiento en sistema braille para personas con discapacidad visual o los juicios en lengua oral y originaria para personas que no tuvieron acceso a la escritura y no hablan español. La forma en que se presenta la información es indispensable para su máximo aprovechamiento; por eso, los portales como el de la Plataforma Nacional de Transparencia cuentan con medidas de accesibilidad para personas con discapacidad.

Resumiendo lo dicho hasta ahora, en un sistema democrático, las ciudadanas y los ciudadanos participamos en la toma de decisiones políticas mediante elecciones libres y justas, y tenemos derechos fundamentales garantizados como la libertad de expresión, la libertad de prensa y la protección de nuestros derechos individuales; además, este sistema se caracteriza por la rendición de cuentas de quienes desempeñan cargos públicos, la separación de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, y el respeto por el Estado de derecho (Dahl, 1992). Asimismo, en el caso de las democracias representativas —como a la que aspiramos en México— el Estado debe establecer el marco institucional necesario para garantizar el principio de transparencia y rendición de cuentas, la accesibilidad a la información y, en última instancia, la participación plural y diversa. Es así como la trans-

parencia y la democracia se refuerzan mutuamente para posibilitar la construcción de sociedades más justas, igualitarias, transparentes y participativas (Aguilar Rivera, 2008).

En otras palabras, para que haya democracia, debe haber Estado de derecho, es decir, las funcionarias y los funcionarios deben regirse por las mismas leyes que la población en general. El mecanismo para garantizar que esto ocurra es la transparencia. Gracias a ella las instituciones se obligan a publicar la información gubernamental de manera accesible para todas las personas. A su vez, el acceso a la información de lo público nos permite participar en asuntos de interés colectivo, es decir, ejercer nuestro derecho a la libertad de expresión y de opinión. De esta manera, en conjunto la sociedad y el Estado cumplimos los dos principios básicos de la democracia: la equidad en la representación y la justicia en la toma de decisiones.

### ¿QUÉ ES LA TRANSPARENCIA?

En nuestra cotidianidad, decimos que un objeto es transparente cuando nos permite ver a través de él con total claridad. El ejemplo más inmediato es el de un cristal pulcro. Cuando un vidrio o un lente nítido media entre nuestros ojos y la realidad, pasa desapercibido. No lo notamos. Eso es la transparencia. Ver a través de algo como si ese algo no estuviera. Por el contrario, decimos que algo no es transparente cuando nos impide ver, cuando es un obstáculo para nuestra mirada. Así, lo opuesto a lo transparente es lo opaco, difuso o impreciso.

De la misma manera, en el ámbito de la administración pública, decimos que las instituciones son transparentes cuando dejan ver con claridad cómo funcionan, cómo se toman las decisiones y cómo se ejerce el pre-

supuesto. En cambio, señalamos que son opacas cuando obstaculizan el acceso a esta información, que debe ser pública, es decir, cuando dificultan que haya una total rendición de cuentas (Ródenas Calatayud, 1998).

Como vengo explicando, en una democracia, la transparencia implica la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, para asegurar que las funcionarias y los funcionarios usen los recursos públicos con responsabilidad (Dahl, 1992; Rothstein, 2011). Además, esta rendición de cuentas debe ser accesible y clara para todas las personas, de tal manera que cualquier ciudadana o ciudadano pueda supervisar y evaluar puntualmente las acciones del gobierno (Rothstein, 2011). La meta es que haya un empoderamiento social que le permita a la ciudadanía tomar decisiones informadas, participar en la vida política y cívica y ejercer su derecho a la rendición de cuentas; la transparencia es esencial para evaluar la calidad de las instituciones estatales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], s. f.; Rothstein, 2011). La transparencia mantiene la integridad de los sistemas democráticos, porque empodera a la ciudadanía para que participe de manera informada y ejerza un control efectivo sobre sus representantes; dicho de otra manera, la transparencia política es la capacidad del pueblo para vigilar las acciones del gobierno y comprender el cómo y el porqué de sus decisiones (Lessig, 2015).

Para concretar una definición, podemos decir que la *transparencia* es la difusión proactiva, por parte de los gobiernos, de información comprensible, accesible y oportuna para la ciudadanía (OCDE, s. f).

### **El «giro hacia la transparencia»**

A partir de la segunda mitad del siglo xx, el concepto de *transparencia* ha cobrado importancia internacional, debido a que hay un proceso de co-

nocimiento y validación del derecho de acceso a la información pública.<sup>5</sup> Tal es la relevancia y el impacto de la transparencia como derecho que se habla de un «giro hacia la transparencia» para describir el vuelco que este principio ha provocado en las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, así como los desafíos y los dilemas éticos que ha traído consigo (Hood y Heald, 2012). Vale la pena mencionar que este auge de la transparencia como derecho se debe a la influencia de varios organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, pero también a la presión de la sociedad civil (Piotrowski, 2010; Roberts, 2006).

En el ámbito político y administrativo contemporáneo, la transparencia ha adquirido un papel fundamental en la forma de gobernar, porque es un valor que obliga a la rendición de cuentas, promueve la confianza pública, favorece la eficacia y la eficiencia, y, además, fortalece las instituciones democráticas y combate la corrupción.

### *Rendición de cuentas*

En primer lugar, la transparencia fomenta la *rendición de cuentas*.<sup>6</sup> Tal como lo ha expuesto Schedler (1999), este concepto se refiere a la obligación que tienen las personas que toman decisiones públicas de informar y justificar sus acciones ante la población. Parafraseando al autor, el objetivo de la rendición de cuentas es prevenir y corregir abusos, a través del derecho ciudadano a recibir información y la obligación de las instituciones públicas a divulgarla. Dicho de otra manera, en un Estado de derecho, la rendición de cuentas es un principio clave que les exige a

---

<sup>5</sup> Para tener una idea de cómo se configuró la historia del concepto de transparencia en Occidente, desde la Antigüedad hasta el siglo xx, recomiendo consultar las obras de Tapia Gutiérrez (2022), Flores Vega y Espejel Mena (2008), Ackerman y Sandoval (2008) y Lopez Ayllón (2017).

<sup>6</sup> *Rendición de cuentas* es la traducción al castellano del término inglés *accountability*.

las funcionarias y los funcionarios responder por sus acciones y decisiones ante la ciudadanía y las instituciones democráticas. Sin embargo, la transparencia no se limita a exponer la corrupción o el abuso de poder; siguiendo la exposición de Schedler, la transparencia va más allá: promueve una cultura de responsabilidad y honestidad en todas las esferas del gobierno.

De esta manera, se previene o evita que las personas que desempeñan cargos públicos oculten o manipulen información para eludir la responsabilidad de sus acciones; al hacer que la información sea accesible y verificable, la transparencia les obliga a asumir las consecuencias de sus decisiones (Tsetsura y Luoma-aho, 2020). Cuando la información es transparente, se reducen las asimetrías de información que pueden conducir a malas decisiones, a la explotación de personas o al mal uso de los recursos (Ramírez Alujas y Dassen, 2014).

### *Confianza pública*

En segundo lugar, la transparencia promueve la *confianza pública*. Este término alude a la certeza que tiene la población sobre el desempeño de una institución, una organización o una persona debido a la apertura y claridad con la que esta se conduce (OCDE, 2024).

Algunos estudios han demostrado una correlación positiva entre los niveles de transparencia y los de confianza pública. Hay evidencia empírica que demuestra que cuando la ciudadanía ve que las instituciones operan de manera abierta y transparente, confía más en ellas y participa más en el proceso democrático; por el contrario, la falta de transparencia mina la confianza pública y alimenta la desafección política y el descontento social (Rothstein, 2011).

En otras palabras, cuando las instituciones públicas son transparentes en sus operaciones, las personas confían en que el gobierno es responsable y ético, lo que fortalece los lazos y facilita la colaboración entre ambas partes (Mungiu-Pippidi, 2015). Cuando un Estado opera con transparencia hace evidente su compromiso con los principios democráticos, y esto genera confianza pública, porque demuestra que sus acciones están alineadas con el interés general y que está dispuesto a ser evaluado de manera abierta y justa.

### *Eficacia y eficiencia*

En tercer lugar, la transparencia contribuye a la eficacia y la eficiencia. La *eficacia* se relaciona con la medición del alcance de objetivos generales, es decir, cuando hay poca diferencia entre el producto de un sistema y sus objetivos, se dice que es eficaz; mientras que la *eficiencia* se mide a partir del logro de los objetivos teniendo en cuenta el uso de los recursos y los costos que se emplearon para alcanzar la meta: cuanto menos gasto, más eficiencia (Hurtado Carmona, 2011).

Cuando la información gubernamental es transparente, las personas pueden medir la eficacia de las instituciones estatales, es decir, si alcanzaron sus metas o no; y al saber cuál es el presupuesto público y cómo se gasta, la ciudadanía también puede medir la eficiencia del gobierno. El derecho de acceso a la información pública permite supervisar el gasto público y medir otras actividades propias del Estado, como es la rendición de cuentas de la actividad legislativa y judicial, el cumplimiento de objetivos y los planes de las administraciones públicas e incluso los argumentos detrás de las decisiones del gobierno (Gómez Gallardo y Vargas Téllez, 2010).

### *Combate a la corrupción*

En cuarto lugar, la transparencia es un elemento fundamental para combatir la corrupción. En el ámbito de la administración pública, la *corrupción* se entiende como un acto ejercido por una funcionaria o un funcionario que infringe las normas del sistema en beneficio propio (Bobbio *et al.*, s. f.). La corrupción administrativa puede ser «de acuerdo con la ley», cuando la servidora o el servidor público recibe algo a cambio para realizar o acelerar un trámite regular, o «en contra de la ley», cuando ofrece un servicio ilegal (Rowland, 1998).

Varias investigaciones han demostrado que la transparencia en la gestión gubernamental reduce los niveles de corrupción y mejora el desempeño económico (Besley y Burgess, 2002). Asimismo, en el caso específico de Latinoamérica, algunas personas expertas consideran que la transparencia es un elemento fundamental para fortalecer las instituciones democráticas y combatir la corrupción en la región. Entre ellas, Diana Rodríguez Franco (como se cita en Garavito y Franco, 2008), quien es asesora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destaca la necesidad de crear marcos legales sólidos y de promover una cultura de transparencia en los gobiernos latinoamericanos para garantizar el acceso a la información y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, no está de más mencionar que organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019) también han subrayado la importancia de la transparencia en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En suma, a través del acceso a la información pública, la transparencia le permite a una población conocer y comprender mejor las políticas, los programas y los recursos destinados al desarrollo de su país; defender sus

derechos; identificar situaciones de desigualdad; y participar en temas que le impactan directamente. De este modo, la transparencia contribuye al buen funcionamiento de la sociedad a través de la construcción de instituciones sólidas. La transparencia sirve para garantizar que, de manera individual o a través de asociaciones, las ciudadanas y los ciudadanos accedamos a información precisa y oportuna sobre las decisiones y acciones de las instituciones públicas. Tal como lo ha dicho José Antonio Aguilar Rivera (2008) —quien es un académico mexicano experto en la historia constitucional y política de nuestro país y de América Latina—, en la actualidad, es imposible hablar de democracia sin relacionarla con la transparencia.

Es cierto que promover la transparencia requiere cambios significativos en las políticas públicas, las leyes y las prácticas sociales, y que estos cambios demandan compromisos presupuestales; sin embargo, los beneficios de tener gobiernos más transparentes son incuestionables. La publicación de las declaraciones patrimoniales de las funcionarias y los funcionarios públicos son un buen ejemplo de estas ventajas. Antes de que el derecho a la información se integrara a las leyes y a las políticas públicas, las declaraciones patrimoniales de las servidoras y los servidores públicos no eran visibles, sino que permanecían bajo el velo de la secrecía; mientras que, ahora, las versiones públicas de las declaraciones están a disposición de cualquier persona interesada.

## LA BUENA GOBERNANZA

Una vez que tenemos claro qué es la transparencia y cómo se vincula con la democracia, es posible que surjan algunas dudas, por ejemplo: ¿puede haber democracias sin transparencia?, ¿los regímenes dictatoriales o los gobiernos autoritarios pueden ser transparentes? En los dos casos la res-

puesta es *no*. El concepto de transparencia es inherente a una forma de gobierno llamada *buena gobernanza*, en la cual la transparencia está dirigida a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos —entre ellos, la libertad de expresión y la participación ciudadana en los asuntos de interés público— y, en última instancia, los principios de equidad y justicia. Por eso, en el caso hipotético de que un régimen dictatorial o un gobierno autoritario evidenciaran sus acciones y explicaran cómo gestionan los recursos de su país, no bastaría para decir que son transparentes, ya que su supuesta nitidez estaría opacada por violaciones a los derechos humanos. En palabras llanas, estaríamos ante casos de *transparencia cínica*, si me permiten el término, pero no democrática.

Actualmente, la *gobernanza* se refiere al proceso mediante el cual se ejerce y administra la autoridad en la gestión de los asuntos públicos y privados de una sociedad; el concepto abarca las estructuras, los procesos y las normas a través de las cuales se toman decisiones y se implementan políticas que afectan a una comunidad, ya sea a nivel local, nacional o global; es decir, la gobernanza va más allá del gobierno, porque implica la interacción entre asociaciones civiles, empresas, comunidades y personas, con el propósito de lograr objetivos colectivos y gestionar los recursos de manera eficaz y equitativa (Hernández Bonivento, 2017).<sup>7</sup> En pocas palabras, la gobernanza se refiere a la manera en que las personas se organizan para tomar decisiones colectivas.

Un ejemplo de gobernanza son las juntas vecinales. En ellas, las personas que viven en un mismo edificio, condominio o colonia se reúnen para tomar decisiones sobre aspectos que les atañen a todas y a todos como

---

<sup>7</sup> Para conocer la historia del concepto de gobernanza, sugiero revisar la obra «Conceptualización del término *gobernanza* y su vinculación con la Administración Pública», de Husata Garay (2017).

la seguridad, la recolección de la basura o el mantenimiento de las áreas comunes. Además, lo habitual es que las vecinas y los vecinos establezcan normas para que, en las reuniones, todas las personas tengan voz y voto, es decir, para que se expresen y participen en la toma de decisiones. Pues bien, esta participación organizada y colectiva, con normas claras para resolver problemas compartidos y lograr un bienestar general, es un ejemplo de gobernanza comunitaria.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH, s. f.) considera que la *buena gobernanza* se define por el cumplimiento de cinco atributos esenciales: transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, participación y capacidad de respuesta a las necesidades de la población. Al desagregar estos principios, podemos decir que una buena gobernanza tiene estas características:

respeto pleno de los derechos humanos, Estado de derecho, participación efectiva, asociaciones de múltiples interesados, pluralismo político, procesos e instituciones transparentes que rindan cuentas, un sector público eficiente y eficaz, legitimidad, acceso al conocimiento, información y educación, empoderamiento político de la población, equidad, sostenibilidad, y actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia. (OACDH, s. f.)

Como vemos, la buena gobernanza estatal se relaciona directamente con la legitimidad pública, es decir, con el hecho de que las instituciones cumplan los fines para los que fueron creadas (Rose-Ackerman, 2016). La buena gobernanza abarca el respeto de los derechos de las personas y de las entidades públicas y privadas que forman parte de las fuerzas de producción; además, la buena gobernanza incluye el uso responsable del poder

y los recursos públicos, lo cual, se asocia con la transparencia de lo público (Johnston, 2002). En resumen, para que exista una buena gobernanza se necesitan instituciones que pongan en práctica reglas éticas y políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de la ley, la inclusión social, la participación de la sociedad civil, la gestión de servicios públicos y la anticorrupción (OACDH, s. f.).

En las sociedades democráticas contemporáneas, o sea, en las que se guían por la buena gobernanza, el ejercicio de la transparencia no compete solo a la administración pública, sino también a las organizaciones civiles y privadas, e incluso al ámbito de las relaciones interpersonales.

En un gobierno transparente, la ciudadanía tiene acceso a información sobre políticas, decisiones y gasto público, lo que le permite evaluar y participar en el proceso democrático de manera informada. De modo similar, en el ámbito empresarial, la transparencia implica divulgar información financiera, prácticas laborales y políticas ambientales para que las consumidoras y los consumidores estén en condiciones de tomar decisiones conscientes, y también para que las instancias reguladoras tengan los insumos necesarios para evaluar si las empresas cumplen con las normas que les competen.

Tal como lo explican Hood y Heald (2012), la transparencia es un concepto transversal presente en todas las esferas de la vida cotidiana: en el ámbito político, implica que las personas que desempeñan cargos públicos y las instituciones de gobierno rindan cuentas de sus acciones y decisiones ante la ciudadanía. Mientras que, en el contexto empresarial, mejora la eficiencia organizativa al facilitar una comunicación abierta y directa que permite tomar decisiones informadas y rápidas. En ambos casos, la transparencia aumenta la competitividad, porque demuestra un compro-

miso con prácticas éticas y sostenibles, lo que atrae inversiones y fortalece relaciones comerciales.

La transparencia es un factor determinante para atraer inversiones extranjeras y promover un crecimiento sostenible. Según un estudio del Banco Mundial (BM, 2017), los países con altos niveles de transparencia tienden a atraer más inversión extranjera directa y a experimentar un mayor crecimiento económico en comparación con aquellos de niveles más bajos.

Además, en un entorno de buena gobernanza, la promoción de la transparencia también implica un cambio cultural para impulsar la honestidad, la integridad y la apertura como valores centrales de la vida social (Jara-Iñiguez, 2017).

En suma, ya sea en el ámbito público, privado o social, cuando hay buena gobernanza, la transparencia conlleva apertura por parte de las organizaciones y las personas para garantizar que la información relevante esté accesible de manera clara y comprensible para quienes la requieran (Rothstein y Teorell, 2008; Scott, 2012). Como he mencionado antes, la transparencia desempeña un papel crucial para promover la rendición de cuentas, la confianza pública y el funcionamiento eficiente de las instituciones (Lessig, 2015).

Ahora bien, en los últimos años, a partir del desarrollo de las tecnologías de la información y de la expansión global de normas en materia de transparencia y combate a la corrupción, se ha construido un nuevo tipo de buena gobernanza: el modelo de *gobierno abierto*. El derecho a saber y los datos abiertos forman parte de este paradigma, es decir, de un modelo de gestión en el que la disposición de la información pública posibilita que las personas participen en diversos espacios del Estado, por ejemplo, en el diseño de políticas públicas o en acciones para combatir la corrupción.

## EL GOBIERNO ABIERTO

En la actualidad, se dice que el gobierno abierto es el nuevo paradigma de la buena gobernanza. Se habla de un cambio de paradigma, porque antes los gobiernos eran como cajas negras; la información que estaba en poder del Estado era un tesoro celosamente guardado y las personas solo eran espectadoras de las decisiones que influían en sus vidas. En contraparte, el gobierno abierto es como la luz blanca que, al atravesar un prisma, muestra los colores que la conforman. El gobierno abierto permite una visión clara y detallada de los componentes esenciales de la gestión pública, lo que fortalece la toma de decisiones informadas y responsables.

La participación ciudadana es un pilar de los gobiernos abiertos. En estos, los mecanismos para la apertura de la información son una herramienta clave para encontrar soluciones nuevas con una gobernanza cada vez más transparente, participativa y colaborativa (Hernández Bonivento, 2017; Hütt Herrera y Hernández Cruz, 2023).

### Antecedentes

El *gobierno* o *Estado abierto* surgió como respuesta a la necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental. El concepto como tal se originó en la década de los 70 del siglo xx en Inglaterra, ante la exigencia social de que el Estado permitiera una mayor participación ciudadana y *abriera* la información al público (Ramírez Alujas, 2011). Durante las últimas décadas del siglo pasado, el término ganó prominencia, principalmente por el fenómeno de la globalización (económica y política) y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación.

## **Los primeros pasos: la búsqueda de la transparencia**

Todo inició con un anhelo básico: nuestro derecho a saber. A mediados del siglo xx, movimientos ciudadanos en diversas partes del mundo comenzaron a exigir transparencia en las acciones de sus gobiernos, debido a diversos cambios de los sistemas democráticos, como el reconocimiento de nuevas libertades, la apertura informativa de los medios de comunicación tradicionales, la globalización de la cultura, la política y la economía, y a cambios en los modos de producción tradicionales que ya no eran funcionales para mantener el sistema de acumulación del capital (Sánchez Silva, 2010; Touraine, 1973). Estos fueron los principales factores que propiciaron la aparición de una gran cantidad de movimientos sociales, cada uno con antecedentes únicos, pero la mayoría, vinculados a mejoras democráticas, como equidad en el voto, transparencia en las urnas y libertad de pensamiento (Tilly, 2019).

En ese contexto, fue que, en 1966, surgió la Ley de Libertad de Información en Estados Unidos. Esta norma, junto con otras similares en diferentes países,<sup>8</sup> sentó las bases para que, ahora, las ciudadanas y los ciudadanos podamos exigir cuentas a quienes nos representan y participemos de manera más informada en la vida pública.

## **La revolución digital: un nuevo escenario para la participación**

Además de la publicación de las leyes que promovían la libertad de la información, hubo otro factor histórico que cambió la vida pública. A partir de la liberación del internet para uso social en 1993 y el consiguiente desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) las

---

<sup>8</sup> En el hemisferio occidental, Canadá fue el siguiente país en aprobar su primera Ley de Acceso a la Información, en 1983, y Colombia hizo lo propio en 1985, convirtiéndose en el primer país latinoamericano en reconocer este principio (Orme, 2017).

personas alcanzaron un nuevo nicho para participar en el espacio público; estas herramientas permitieron que diversos grupos sociales reconfiguraran sus intereses, valores y posiciones políticas a través de nuevas formas de gestión como páginas web o redes sociales (Vercelli, 2014).

La llegada del internet facilitó la creación de plataformas en línea a través de las cuales las personas accedieron a información en poder del Estado, y, así, colaboraron en la creación de políticas públicas y expresaron sus opiniones de manera más rápida y efectiva. Esta revolución digital abrió las puertas a nuevas formas de gobernanza, más abiertas, inclusivas y participativas. En otras palabras, posibilitó el surgimiento del gobierno abierto.

La revolución digital transformó la esfera pública y el derecho a saber. Las nuevas tecnologías aceleraron y determinaron en gran medida la evolución del acceso a la información pública, al establecer la manera en que la información era recolectada, almacenada y distribuida para facilitar el acceso a los datos de manera más rápida y eficiente. Desde entonces, debido a la capacidad de estas tecnologías para facilitar la comunicación y el intercambio de información a gran escala y en tiempo real, las tecnologías de la información han impactado significativamente en la transformación de la *esfera pública*, entendida como el espacio donde la ciudadanía participa en discusiones sobre asuntos de interés común y donde se forman opiniones que influyen en las decisiones políticas y sociales (Aguilar Rivera, 2008).

Manuel Castells (2009) —quien es un sociólogo español reconocido por sus investigaciones sobre la sociedad de la información y la red— explica que las herramientas digitales posibilitan que las personas participemos activamente en los procesos de producción, edición y distribución de

información y contenidos; y así nos convierten en creadoras y creadores con capacidad para contribuir y compartir múltiples visiones del mundo en el que vivimos. Castells también argumenta que las nuevas tecnologías reconfiguran la esfera pública, dando origen a nuevas formas de participación política y social a través de plataformas digitales y redes sociales.

En este sentido, Jürgen Habermas (1991) —un sociólogo y filósofo alemán, famoso por sus teorizaciones en torno a las relaciones entre comunicación y democracia— estudia cómo los medios masivos y otras formas de comunicación moldean la esfera pública e influyen en las decisiones políticas. Habermas sugiere que la esfera pública es crucial para una democracia saludable, en la cual la ciudadanía pueda participar activamente en debates públicos y formarse opiniones informadas.

En resumen, a partir del auge de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, el derecho a la información se amplió; ahora abarca el acceso a datos públicos y la libertad de comunicación, así como la facultad de buscar, obtener y compartir información de diversa naturaleza, ya sea a través de medios de comunicación tradicionales o de nuevas plataformas digitales.

### **La administración de Barack Obama**

Una vez establecidas las condiciones tecnológicas para las nuevas maneras de ejercer el derecho a la información, la administración de Barack Obama fue la variable que terminó de impulsar el gobierno abierto.

De 2009 a 2017, el Gobierno de Estados Unidos implementó la transparencia y la participación ciudadana en todas las fases de las políticas públicas mediante el uso de tecnologías de la información avanzadas; esta iniciativa le permitió a la ciudadanía contribuir activamente en la

resolución de problemas públicos y sociales con cooperación e inclusión (OCDE, 2024).

En los años siguientes a la administración de Obama, muchos países promulgaron leyes y normas destinadas a promover la transparencia en el gobierno y en otras instituciones.

Las leyes de transparencia establecieron los lineamientos conforme a los cuales las instituciones debían entregar la información pública cuando las ciudadanas o los ciudadanos la solicitaran, ya sea de manera individual o a través de sociedades organizadas. Además, varios países añadieron disposiciones específicas en sus constituciones para proteger el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas. Estos artículos constitucionales reforzaron el principio de transparencia como un pilar fundamental de la democracia y el buen gobierno.

Aunado a esas acciones, los gobiernos también generaron normativas especiales para regular la protección de datos personales, la gestión de recursos públicos y la rendición de cuentas en empresas y organizaciones no gubernamentales. Estas normativas complementaron las leyes generales de transparencia al adaptarse a las necesidades y desafíos particulares de diferentes sectores y contextos.

### **La construcción de un movimiento global**

En la actualidad, el gobierno abierto es un movimiento global. A medida que la idea del gobierno abierto se ha extendido por el mundo, entidades internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Sociedad Civil Global han promovido estándares y principios comunes. Estas instituciones impulsan la creación de redes y plataformas de colaboración entre gobiernos, sociedad civil y sector privado,

con el objetivo de compartir experiencias, buenas prácticas y conocimientos sobre cómo hacer del gobierno abierto una realidad. De este modo, el gobierno abierto se ha consolidado como un elemento fundamental para la buena gobernanza, propia de la era digital.

#### **LOS RIESGOS DE LA TRANSPARENCIA: PRIVACIDAD Y DATOS PERSONALES**

Antes de concluir este capítulo, considero indispensable reflexionar sobre dos temas sensibles asociados a la transparencia: la protección de datos personales y el derecho a la privacidad y la intimidad.

Según las estadísticas de finales del año 2024, 5,350 millones de personas usaban internet —lo que equivalía al 66 % de la población mundial—, 5,000 millones de personas usaban redes sociales y existían 5,600 millones de líneas de teléfono móvil activas (We Are Social, 2024). Además, estas cifras siguen creciendo a medida que aumenta la conectividad y el acceso a las tecnologías digitales en diferentes regiones y países.

Este nivel de interconexión presenta varias amenazas emergentes debido a la creciente cantidad de datos personales que se intercambian y almacenan digitalmente. Menciono cinco riesgos:

1. Los datos personales pueden ser utilizados por terceros para crear cuentas falsas, cometer delitos, comprar productos o servicios, adquirir créditos o cometer acoso a través de internet.
2. Las personas pueden perder el control sobre documentos o datos familiares, profesionales o laborales.
3. El intercambio de datos personales también puede derivar en daño a la reputación. Estas afectaciones por lo general se relacionan con campañas de calumnias y mentiras que se diseminan en

- redes sociales a través de cuentas anónimas.
4. Las personas que usan internet también pueden ser víctimas de chantajes cibernéticos a través de los cuales se les pide dinero o que realicen actividades ilegales a cambio de no revelar sus datos privados.
  5. Incluso, mediante el uso de datos personales ajenos, hay quienes ocasionan daños físicos a las personas titulares de la información (INAI, s. f.; Orosco Fabian y Pomanusco Huaytalla, 2020).

Estas circunstancias nos permiten confirmar que, indudablemente, la democratización del acceso a la información a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación amplía el espacio para la participación ciudadana; sin embargo, también plantea desafíos en términos de veracidad, privacidad y manipulación informativa.<sup>9</sup> Por ello, la protección del derecho a la información en el entorno digital demanda medidas que garanticen su calidad e integridad, así como la protección de nuestra privacidad y nuestra libertad de expresión en línea.

En este contexto, la protección de datos personales y el derecho a la privacidad emergen como temas críticos. Estos conceptos, que están estrechamente relacionados en el ámbito jurídico y ético, se centran en la protección de la esfera privada de las personas frente a intrusiones no deseadas para asegurar el control sobre la información personal.

---

<sup>9</sup> La *manipulación informativa* consiste en desinformar, es decir, en usar información falsa o parcialmente verdadera para lograr objetivos ocultos para las usuarias y los usuarios, por ejemplo, omitir o exagerar ciertos hechos o presentar información fuera de contexto para crear una impresión sesgada (Jeangène Vilmer *et al.*, 2018; Wardle y Derakhshan, 2017).

## Los datos personales

De acuerdo con la Comisión Europea (CE, s. f.), institución encargada de proponer nuevas legislaciones para la Unión Europea (UE), los *datos personales* son cualquier información relacionada con una persona viva identificada o identificable. Es decir, son diferentes piezas de información que, reunidas, pueden identificar a una persona en particular, por ejemplo, domicilio personal, número de teléfono móvil, correo electrónico, datos de ubicación o información médica.

Asociado a este concepto, la *protección de datos personales* es otro término relativamente nuevo que surgió para limitar el alcance de la transparencia y el acceso a la información. La *protección de datos personales* implica que las organizaciones públicas, civiles o privadas, o sujetos particulares, no deben divulgar datos personales que estén en su posesión cuando puedan usarse en contra de las personas o afectar su seguridad física, su honor o su imagen pública, ya que cada persona es la titular exclusiva de los derechos de sus datos personales y es la única que puede autorizar que se usen o se hagan públicos; además, la autorización de cualquier tipo de uso de datos personales debe consentirse expresamente, y en todo momento la persona titular mantiene su potestad en cuanto a su uso o distribución, es decir, puede cambiar de opinión (Conde Ortiz, 2005).

## La privacidad

Daniel J. Solove (2008) —quien es un académico especialista en derecho a la privacidad— considera que la *privacidad* abarca tanto el derecho a la intimidad como la gestión de los datos personales en un contexto digital. Desde ahí, argumenta que la protección de datos es fundamental para preservar la privacidad, ya que la recopilación, el almacenamien-

to y el uso indebido de la información personal puede comprometer la autonomía y la dignidad de las personas. En suma, este autor subraya la importancia de preservar la autonomía y la dignidad en un mundo en el que los datos personales son activos valiosos sujetos a explotación comercial y riesgos de seguridad; el *derecho a la privacidad* comprende nuestro derecho a estar en soledad y a mantener secretos, pero también el control sobre cómo se comparte nuestra información personal y quién tiene acceso a ella.

En palabras de Francisco Javier Sanz Salguero (2018) —académico chileno—, la *privacidad* es un espacio restringido, propio para la realización de actividades personales, domésticas y familiares. Y, como lo explica el mismo autor, dentro de la privacidad se enmarca otra dimensión: la *intimidad*, que es una zona más profunda, la más reservada de una persona. Mientras la privacidad abarca todo el ámbito de la vida privada, la esfera íntima incluye el pensamiento y el aspecto psicológico de las personas, las creencias (espirituales y religiosas), las tendencias sexuales y amorosas, y las convicciones morales impuestas por la conciencia individual.

En lo que concierne a la protección de la privacidad, Helen Nissenbaum (como se cita en Tiffany, 2011) —quien es otra académica experta en el tema— ha propuesto el concepto de *integridad contextual* como un marco para entender y proteger la privacidad en un mundo interconectado. Nissenbaum (2004) argumenta que la privacidad no supone un ocultamiento absoluto, sino mantener la integridad de las normas y expectativas sociales dentro de contextos específicos en los que se comparten los datos personales. En otras palabras, las normas sociales y culturales son cruciales para determinar lo apropiado y aceptable en cuanto a la divulgación y uso de la información personal.

En la sociedad que nos tocó vivir, el derecho a la privacidad y a la intimidad están en constante riesgo, ya que empresas y gobiernos recolectan datos personales de forma masiva. Por ello, en las últimas décadas, siguiendo el avance jurídico europeo, los países latinoamericanos han construido nuevos marcos normativos e instituciones para proteger el derecho a la privacidad y a la intimidad. Algunos han creado ministerios de protección de datos personales; mientras que otros, como es el caso de México, han atribuido esa responsabilidad a los organismos garantes de la transparencia.

Estos riesgos asociados al acceso de información han ocasionado un cierto miedo o rechazo a la transparencia, y esto es entendible. El uso de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación sí conlleva nuevos riesgos para la protección de datos personales y la privacidad; pero hay que resaltar que estas amenazas no son propias de la transparencia, sino de la era digital que estamos viviendo.

Por ello, para garantizar que el derecho a la información sea efectivo en la era digital, es fundamental establecer un marco regulatorio que contemple la protección de datos personales. La legislación y las políticas que protegen el derecho a la intimidad y los datos personales buscan establecer límites claros sobre cómo se recopila, utiliza y comparte nuestra información personal, asegurando que las prácticas sean éticas, transparentes y respetuosas de los derechos individuales; así se garantiza que la información disponible sea confiable y que nuestros derechos estén protegidos en el entorno digital (Floridi, 2014).

Lo digo de otro modo: la transparencia es una herramienta a nuestro favor en una era de riesgos digitales; no una amenaza. Ofrezco un ejemplo. Para la labor periodística, el uso de la transparencia y el acceso a la información ha dado resultados palpables. En Estados Unidos, valiéndose de

la Ley de Libertad de Información, la agencia de noticias *Associated Press* llevó a cabo una investigación mediante solicitudes de registros a agencias estatales y departamentos de policía de las grandes ciudades (Gurman y Tucker, 2016). La investigación reveló que, entre 2013 y 2015, 325 agentes y empleados encargados de hacer cumplir esta ley habían sido despedidos o suspendidos, o habían renunciado, por haber hecho un mal uso de las bases de datos. Además, 250 agentes habían recibido reprimendas, asesoramiento o sanciones disciplinarias, por la misma razón. Entre los castigados había un oficial de Ohio que se había declarado culpable de haber acosado a una exnovia y de haber buscado información sobre ella; otro oficial de Michigan que había buscado las direcciones de mujeres que encontraba atractivas; y dos agentes de Miami-Dade que habían amedrentado a un periodista tras ventilar historias poco halagadoras sobre el departamento.

Esta investigación nos muestra que, sí, las personas con acceso a datos personales pueden hacer un mal uso de ellos; pero también que la transparencia nos permite identificar a esas personas y sancionarlas. En el entorno digital contemporáneo, la transparencia no es nuestra enemiga, sino nuestra aliada para enfrentar los nuevos desafíos y para hacer valer nuestros derechos individuales. No obstante, esta debe ir de la mano del derecho a la privacidad, la intimidad y la protección de los datos personales.

## CONCLUSIONES

Sin transparencia no hay democracia. En las sociedades contemporáneas, la transparencia es un recurso de la buena gobernanza para prevenir la corrupción, promover la justicia y fortalecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales, civiles y privadas. Asimismo, es una he-

ramienta para garantizar la participación diversa y plural en el debate público y, por ende, para fortalecer los mecanismos de control y equilibrio entre los diferentes poderes del Estado.

Por ello, a medida que avanzamos hacia el futuro, es crucial que la sigamos defendiendo como un pilar fundamental de la democracia y el buen gobierno. Es imperativo fortalecer las instituciones, los procesos y los mecanismos de transparencia para garantizar que la información sea accesible y comprensible para todas las personas, considerando las desigualdades históricas, emergentes e individuales que nos atraviesan. Para lograr este objetivo, necesitamos leyes que promuevan la transparencia y políticas que fomenten la accesibilidad, la inclusión y la participación ciudadana. El acceso a la información debe ser como un idioma universal que todas las personas entendamos y utilicemos para tomar decisiones informadas y participar de manera plena y democrática en la vida pública de nuestro país.

Lo he dicho antes y lo reitero: el derecho de acceso a la información es un pilar de la democracia. En una sociedad democrática, las ciudadanas y los ciudadanos tenemos el derecho de acceder a información sobre las decisiones que influyen en nuestras vidas y en el funcionamiento del Estado. Sin este acceso, careceríamos de la capacidad de fiscalizar a quienes nos representan, de evaluar el trabajo del gobierno y de participar en la esfera pública. El derecho a la información se erige como un requisito indispensable para el pleno ejercicio de nuestra ciudadanía.

## CAPÍTULO 2.

# HISTORIA DE LA TRANSPARENCIA MEXICANA DE 1977 A 2017: CUARENTA AÑOS DE PROGRESO

*Los derechos humanos son la base de la existencia.*

*Son indivisibles e interdependientes.*

*Son eso que nos hace humanos.*

KOFI ANNAN

El objetivo que me planteé para este segundo capítulo fue relatar brevemente la historia de la transparencia en nuestro país. Esta tarea, en apariencia simple, se convirtió en uno de los mayores retos que tuve al escribir este libro.

El principal problema que enfrenté fue saber si el INAI iba a sobrevivir o estaba por desaparecer. Lamentablemente, al momento de reescribir este párrafo por última vez, las mexicanas y los mexicanos tenemos la certeza de que el tejido institucional que sostenía al INAI, y que nos llevó décadas construir, será desmantelado. Desde el 20 de diciembre de 2024, el proceso de extinción del INAI pasó de ser una intención a ser un mandato sin retorno.

En medio de estas circunstancias, y con una alta incertidumbre sobre los cambios por venir, en este capítulo, relato la historia de la transparencia en México desde 1977 hasta 2017. Es decir, desde que se reconoció el derecho a la información en la Constitución hasta que se publicó la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Más adelante, en el quinto capítulo de este libro, contaré lo que ocurrió a partir de 2018, cuando comenzó la campaña de desinformación en contra del INAI, hasta diciembre de 2024, cuando ya teníamos la certeza de su extinción.

### ¿CÓMO LLEGAMOS AQUÍ?

La historia de la transparencia en México es un relato de evolución legislativa y luchas sociales que han transformado el panorama de la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. Por lo común, se considera que la transparencia mexicana inició con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002. Desde la publicación de esta ley, el país ha avanzado hacia una mayor apertura para garantizar el derecho de la ciudadanía a solicitar y recibir información pública, antes restringida y oculta. Por ello, se asume que este es el primer hito. Sin embargo, considero que es más preciso y justo ubicar el origen mucho antes.

### **1977: El derecho a la información**

Varias académicas y académicos especializados en la historia de la administración pública en nuestro país consideran que la transparencia mexicana comenzó con la reforma política de 1977, ya que esa reforma estableció,

por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el concepto de *derecho a la información*, y, así, marcó el inicio de una nueva era en la relación entre el Estado y la sociedad civil (G. Cejudo *et al.*, 2012; Fox y Haight, 2011; López Ayllón, 2017).

Por mi parte, coincido en que es fundamental reconocer este cambio constitucional como el primer antecedente de la historia de la transparencia mexicana, y no la Ley Federal promulgada en 2002. Este posicionamiento nos permite comprender cómo es que los avances en materia de transparencia han incidido en el progreso democrático de nuestro país y viceversa. El análisis del contexto histórico y político en el que surgió la reforma de 1977 nos permite entender que los procesos sociales han sido clave para establecer el marco legal de la transparencia en México y su implementación efectiva y que, a su vez, los avances en transparencia han sido elementos esenciales para fortalecer nuestro sistema democrático y la confianza pública en las instituciones.

En el ensayo «La transparencia gubernamental», López Ayllón (2017) refiere que esta reforma fue la respuesta del entonces presidente de la República, José López Portillo, a la creciente demanda de democratización, justicia social y transparencia, en un contexto de desigualdad económica, inconformidad social, crisis política y movimientos internacionales por los derechos humanos. Apoyándome en varias investigaciones académicas, en los siguientes párrafos, resumo brevemente en qué consistieron estos factores (Brewer, 2024; Calleros, 2021; Fox y Haight, 2011; Gómez-Galvarriato, 2020; Guevara Niebla, 1988; López Ayllón, 2017; Piccone, 2013; Weber, 2018):

**Desigualdad económica.** Entre las décadas de 1940 y 1970, nuestro país experimentó un notable crecimiento económico conocido como el

«milagro mexicano», en el que la economía creció a una tasa anual superior al 6 % y el producto per cápita del país aumentó un 3 % anual; este milagro fue más notario porque en periodos previos no se registró un gran crecimiento económico, debido a la inestabilidad política y las invasiones militares de Estados Unidos y Francia durante el siglo xix, y por la Revolución en los albores del siglo xx (Kehoe y Meza, 2013). Sin embargo, ese periodo de prosperidad también estuvo marcado por una creciente desigualdad social y una percepción de corrupción e impunidad en las esferas del poder. Durante ese periodo la brecha entre ricos y pobres se agudizó, lo que provocó protestas campesinas, obreras y estudiantiles para exigir reformas políticas y una mayor justicia social.

**Urbanización desorganizada.** Debido a la baja rentabilidad que registraba el campo mexicano y a un crecimiento sostenido en la industria, se dio una gran migración de la población rural a las zonas urbanas, lo que agudizó la desigualdad en las ciudades y, además, generó un desarrollo urbano asimétrico. El desplazamiento de la población rural a las ciudades en busca de mejores oportunidades laborales trajo consigo un crecimiento habitacional acelerado que dio lugar a la formación de grandes áreas metropolitanas caracterizadas por hacinamiento, pobreza y falta de servicios básicos.

**Movimientos sociales.** En este contexto, durante los años 60 y 70, sindicatos obreros y organizaciones campesinas se movilaron para reclamar mejores condiciones laborales, salarios justos y acceso a la tierra. En conjunto, estos movimientos aumentaron la presión para que el gobierno implementara reformas estructurales.

Una de estas luchas fue el movimiento estudiantil de 1968 que, lamentablemente, terminó en la masacre de Tlatelolco. Este evento expuso

de la manera más cruda y brutal el carácter autoritario y represivo del Estado. Además, subrayó la urgente necesidad de reformar los mecanismos de participación ciudadana para garantizar la protección de los derechos humanos. Esta tragedia nacional marcó un antes y un después en la historia contemporánea de nuestro país al sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de mayores libertades y derechos ciudadanos. El crimen de Estado del 2 de octubre enardeció las demandas sociales que exigían la democratización de las instituciones y una mayor apertura política. La lucha por la libertad de prensa y el acceso a la información se convirtieron en temas centrales, pues la meta era derribar el cerco informativo que el gobierno había impuesto junto con los medios de comunicación.

**Crisis del partido en el poder.** Otro factor que aceleró la reforma fue una crisis en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado ininterrumpidamente desde 1929. En la década de 1970, cuando la confianza pública en el partido estaba muy desgastada, salieron a flote las prácticas de autoritarismo, corrupción y fraude electoral que permitían su permanencia en el poder.

Bajo esas circunstancias ocurrieron las elecciones de 1976. En aquel proceso electoral, José López Portillo, quien era el candidato del PRI, terminó siendo el único aspirante a presidente, tras la retirada de los demás partidos, que optaron por desistir de la contienda para denunciar la falta de legitimidad del proceso. Esa protesta evidenció la apremiante necesidad de reformar el sistema político para garantizar una competencia electoral más justa y abierta. Por ello, al asumir la presidencia, ese mismo año, López Portillo se comprometió a implementar reformas para democratizar el sistema político. Esta iniciativa incluía la creación de nuevas leyes y cambios en la Constitución orientadas a aumentar la disposición

de información pública y la participación ciudadana. Una de esas medidas fue la instauración de la representación proporcional en la Cámara de Diputados para garantizar una mayor presencia de partidos de oposición en el Congreso.

**Tendencias globales.** Finalmente, además de estos factores internos, las tendencias globales hacia la democratización y los derechos humanos también influyeron en la reforma de 1977. La presión internacional y el ejemplo de otros países que habían implementado reformas similares jugaron un papel fundamental en la decisión del gobierno de modificar la Constitución. Con movimientos significativos en América Latina, Europa del Este y Asia, la adopción de principios democráticos y de derechos humanos fue un fenómeno global en la segunda mitad del siglo xx. Países como Brasil, Sudáfrica e Indonesia no solo adoptaron reformas internas, sino que también promovieron los valores de la transparencia. Esta tendencia global creó un entorno en el que la presión internacional y los ejemplos exitosos de democratización en otros países incentivaron a México a adoptar reformas constitucionales para fortalecer la democracia y proteger los derechos humanos.

En suma, la década de los setenta fue una era de profundos cambios que alteraron el paisaje político y social de México. Las autoridades se vieron obligadas a reconocer y responder a las exigencias de una ciudadanía cada vez más consciente de los derechos de la sociedad y de la necesidad de un gobierno transparente. La reforma de 1977 respondió a las demandas sociales de su tiempo para caminar rumbo a la democracia y, así, sentó las bases para el desarrollo de una cultura de la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país.

### *Reformas al artículo 6*

Dentro de las aportaciones de la reforma constitucional de 1977, destaca un elemento clave en la historia de la transparencia mexicana. Me refiero a la modificación del artículo 6, cuyo objetivo fue reforzar la libertad de expresión y de prensa. Este cambio fue crucial, porque gracias a él se reconoció por primera vez el derecho a la información, que es un elemento indispensable para construir el marco legal de la transparencia en cualquier país.

El artículo 6 fue modificado para incluir el reconocimiento explícito del derecho a la información, en los siguientes términos:

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 terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. (Decreto que reforma y adiciona los artículos 6.º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1977)

Esta modificación fue trascendental, ya que, por primera vez, se establecía que el Estado mexicano debía asumir la obligación de hacer cumplir el derecho a la información y asegurar que fuera efectivo para todas las personas. Al igual que con cualquier otro derecho humano, al reconocer este derecho en la Carta Magna, el Estado adquirió la responsabilidad de respetar, garantizar, promover y respetar su cumplimiento.

Una vez hecha la reforma constitucional, el desarrollo de las leyes secundarias para implementar el derecho a la información no se concretó sino hasta veinticinco años después, en 2002. Por eso puede existir la

impresión de que estas leyes fueron el primer cimiento en la historia de la transparencia mexicana. Sin embargo, como lo ha demostrado López Ayllón (2017), es indiscutible que la reforma constitucional de 1977 fue la puerta que abrió el camino para la publicación de las primeras leyes de transparencia y acceso a la información pública que consolidaron estas libertades como un componente esencial de la democracia en México.

### **2002: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

El año 2002 representó otro paso significativo en la historia de la transparencia mexicana. Como lo he narrado en publicaciones previas a este libro, en enero y abril de aquel año, gracias al esfuerzo de la sociedad civil para hacer frente al viejo paradigma del Estado mexicano, en el que la información era propiedad de los gobernantes en turno, Jalisco y Sinaloa se convirtieron en las primeras entidades federativas en publicar una ley en materia de transparencia.<sup>1</sup> Un par de meses después, el 11 de junio de ese mismo año, entró en vigor la primera ley federal. Y, enseguida, se vino un efecto dominó en la aprobación de las leyes locales. Así, entre 2002 y 2007, las 32 entidades federativas que conformaban la República mexicana ya habían adoptado su propia norma de transparencia.

En el caso de Zacatecas, mi lugar de origen, la primera Ley de Acceso a la Información Pública del Estado se publicó el 14 de julio de 2004 y se puso en marcha el 15 de julio de 2005. Personalmente, tuve el honor de haber formado parte de ese proceso histórico. En esa época, me desempeñaba como contralora en el estado de Zacatecas y fui designada por la

---

<sup>1</sup> He hablado antes sobre este asunto en el artículo «21 años de la ley de transparencia en México: defendámosla», publicado por *El Heraldo de México* (Del Río Venegas, 2023).

entonces gobernadora Amalia García Medina para coordinar los trabajos previos a la aplicación de la ley: instalamos una Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública, creamos reglamentos, nombramos unidades de transparencia y construimos un portal para garantizar el derecho a saber.<sup>2</sup>

Ahora bien, ¿qué pasó en 2002? ¿Cuál fue la pieza que detonó el efecto dominó? La respuesta nuevamente es la demanda social por más transparencia, democracia y apertura gubernamental. Como en la reforma constitucional de 1977, la ciudadanía impulsó las leyes de 2002.

### *El Grupo Oaxaca*

En los años previos a la promulgación de la primera ley federal de transparencia, México experimentaba un notable crecimiento en la demanda de acceso a la información, debido, sobre todo, al contexto político de finales de la década de 1990 y principios del siglo XXI. El evento más emblemático de esta época fueron las elecciones históricas del 2000, en las que, por primera vez, después de setenta y un años, un partido de oposición asumió la presidencia. La elección de Vicente Fox Quesada, como primer presidente de la República mexicana que no era postulado por el PRI, dio inicio a una fase de transición democrática y alternancia en el poder, lo cual generó un entorno propicio para reformas significativas.

Al tenor de esas circunstancias, varias ciudadanas y ciudadanos se organizaron para impulsar una agenda de derecho a la información pública. Estoy hablando del Grupo Oaxaca, que se formó en el año 2001, cuya convicción era que la transparencia era esencial para consolidar la democracia y luchar contra la corrupción. Este colectivo influyó significativa-

---

<sup>2</sup> He contado más detalles sobre este episodio de mi vida profesional en el artículo «A 20 años de las primeras leyes de transparencia en México», publicado por *El Financiero* (Del Río Venegas, 2022).

mente en la agenda política al lograr un cambio legislativo fundamental en materia de transparencia.

Entre los miembros fundadores del Grupo Oaxaca se encontraban reconocidos académicos como Sergio Aguayo y Ernesto Villanueva; periodistas como Rossana Fuentes Berain, Roberto Rock y Miguel Ángel Granados Chapa; además de activistas que representaban a organizaciones civiles como Fundar y el Centro de Investigación para el Desarrollo (más conocido como Cidac) (Flores, 2020; Jiménez, 2021; Villanueva, 2011).

Hay un artículo que reseña con mucha claridad y sencillez los aportes de esta asociación a la historia de la transparencia mexicana. Me refiero a «Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública» de Juan Francisco Escobedo (2003), quien fue uno de los representantes y portavoces del Grupo Oaxaca. Enseguida, me permito presentar un resumen del caso con base en este texto.

El Grupo Oaxaca adoptó una estrategia multifacética para lograr su objetivo de promover una legislación que garantizara el derecho a la información y mejorara la transparencia en el gobierno mexicano. Sus principales recursos fueron la movilización social y mediática, la investigación académica, el cabildeo político y la producción de propuestas legislativas concretas.

Para difundir su mensaje, el grupo se valió de los medios de comunicación, conferencias y foros públicos. Quienes se dedicaban al periodismo utilizaron sus espacios informativos para promover la causa de la transparencia y denunciar la opacidad en el gobierno. Por su parte, las académicas y los académicos produjeron investigaciones que demostraban la necesidad y los beneficios de una ley de transparencia. Esos documentos fueron fundamentales para sustentar los argumentos y las propuestas legislativas.

Las investigaciones académicas actuaron como pilares sólidos que no solo justificaron la creación de una ley federal, sino que también ilustraron con claridad cómo una mayor transparencia mejoraría la rendición de cuentas y fortalecería la democracia. En lo que respecta al cabildeo político, con base en experiencias internacionales y teniendo como principal argumento la necesidad de fortalecer la democracia mexicana, el grupo abogó por la adopción de una ley de transparencia. Ese cabildeo derivó en la elaboración de propuestas detalladas de legislación, que sirvieron de base para los debates en el Congreso.

Así, el trabajo del Grupo Oaxaca culminó con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002. De esta manera, el Grupo Oaxaca, un grupo ciudadano, desempeñó un papel fundamental en la transformación del marco legal de transparencia en nuestro país y en nuestro camino hacia un gobierno más responsable y abierto. Su capacidad para combinar la movilización social, el cabildeo político y la producción de conocimiento académico fueron clave para la promulgación de la nueva legislación en 2002.

El legado del Grupo Oaxaca representa un momento emblemático en la historia del derecho a la información y la transparencia en México. Además, perdura como ejemplo del poder que tenemos como sociedad para promover cambios significativos en las leyes y en las políticas públicas que nos rigen.

*Principales disposiciones de la Ley de 2002: sujetos obligados, IFAI y derecho a la privacidad*

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en 2002, implantó los lineamientos para que todas

las personas podamos solicitar y recibir información en poder del gobierno federal mediante procesos fáciles y rápidos. En otras palabras, estableció varias disposiciones clave para garantizar el acceso a la información pública y mejorar la transparencia gubernamental; entre ellas, destaco tres.

**Sujetos obligados.** En primer lugar, la Ley Federal declaró que todas las personas teníamos el derecho a solicitar y recibir información de cualquier institución del gobierno, sin necesidad de justificar el motivo de la solicitud. Es decir, reconoció el derecho ciudadano de acceder a la información en posesión de los *sujetos obligados*, definidos como todas las instituciones del Estado mexicano, es decir, las del orden federal. Además, señaló plazos específicos para que los sujetos obligados respondieran a las solicitudes de información. Esto fue de suma relevancia, porque, a pesar de que el derecho de petición aparecía ya en el artículo 7 de la Constitución, los tiempos y las formas que elegían las autoridades para resolver eran discrecionales.

También estableció responsabilidades de transparencia para los sujetos obligados, en las que precisaba que debían publicar cierta información en sus sitios web, como presupuestos, informes de gestión, contratos y honorarios de las funcionarias y los funcionarios públicos.

Además, al exigir a los sujetos obligados que justificaran sus decisiones y el uso que hacían de los recursos públicos, la implementación de la ley también fortaleció la rendición de cuentas, ya que facilitó que hubiera una mayor vigilancia ciudadana. De este modo, redujo la opacidad gubernamental.

Otro beneficio de las obligaciones impuestas a los sujetos obligados fue que la prensa pudo obtener información oficial, de manera más efectiva y eficiente, para sustentar la veracidad de sus trabajos de investigación periodística.

**Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.** En segundo lugar, como mencioné antes, la Ley Federal también ordenó la creación

del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que años después se transformaría en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). La creación del IFAI fue clave para asegurar la implementación efectiva de la Ley Federal, ya que este organismo fue el encargado de garantizar su cumplimiento, de resolver recursos de revisión y de promover la cultura de la transparencia.

**Derecho a la privacidad.** En tercer y último lugar, una característica particular de la Ley Federal (y también de las leyes de los estados) fue que se integró el derecho a la privacidad. De esta manera, se obligaba a las instituciones públicas a crear medidas para proteger los datos personales. Esto fue de suma importancia, porque fue hasta el año 2010 que se creó una ley específica para regular la información privada en posesión de particulares y hasta en 2017 otra específica para el sector público.

Ahora bien, la implementación de la Ley Federal no estuvo exenta de desafíos. Su establecimiento tuvo que sortear la resistencia burocrática, la falta de capacitación y recursos en algunas entidades públicas, así como la variabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Además, a nivel nacional y local hubo prácticas dañinas que se opusieron a la intención de lograr una transparencia efectiva. Si bien había un consenso generalizado en el discurso sobre los beneficios que el Gobierno mexicano fuera reconocido como un gobierno transparente, en las oficinas se tendrían que derrumbar prácticas de opacidad afianzadas por años en reglas burocráticas. Sin embargo, a pesar de estos obstáculos, la Ley Federal mejoró la disponibilidad de información pública, al garantizar que la ciudadanía tuviera acceso a una amplia gama de documentos y datos que antes estaban fuera de su alcance.

## 2003: La creación del IFAI

El 24 de diciembre de 2002, el mismo año en que se publicó la Ley Federal, se decretó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información,

como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades. (Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2002)

Siete meses después, el 12 de junio de 2003, el IFAI ya estaba en funciones. Su creación fue crucial para implementar la Ley Federal. Además de supervisar y asegurar el cumplimiento de las normas de transparencia por parte de las instituciones gubernamentales, el IFAI jugó un papel fundamental en la promoción de una cultura de transparencia en México, a través de la capacitación de funcionarias y funcionarios públicos, la resolución de controversias sobre solicitudes de información y la generación de estándares para la protección de datos personales.

He querido reconocer la creación del IFAI como un hito independiente de la promulgación de la Ley Federal para resaltar la importancia de que haya instituciones que materialicen las leyes, es decir, que reduzcan la brecha entre la teoría y la práctica. Asimismo, quisiera poner sobre la mesa la relevancia de que el organismo garante del derecho a la información pública haya sido diseñado, desde un inicio, como una entidad autónoma.

En el sistema democrático mexicano esta autonomía ha sido crucial por dos razones. La primera es que los derechos nuevos, como es el acceso a la información, requieren varias generaciones para que las personas los

interioricen; se necesita tiempo para que se dé la apropiación social de las prácticas que se derivan del ejercicio de este derecho.

La segunda es que los organismos autónomos son contrapesos necesarios frente a las formas de poder público. La apertura de la información revela lo que los gobiernos ocultan, por eso es necesario que los organismos garantes sean independientes, pues solamente de esa manera pueden funcionar como árbitros entre el Estado y las personas.

### **2007: Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación**

El año 2007 marcó otro hito en la historia de la transparencia mexicana. A manera de bucle, este año nos regresa a la reforma de 1977. Como lo expliqué antes, esa reforma modificó el artículo 6 para reconocer el derecho a la información. Sin embargo, fue treinta años después, gracias a la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002, que se sentaron las bases y los principios para aplicar este derecho específicamente a la información pública gubernamental (Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007; Alonso González, s. f.). Lo explico con más detenimiento.

La reforma de 1977 fue muy valiosa porque reconoció que el Estado debía garantizar el derecho a la información; sin embargo, no concretó este derecho, es decir, no lo llevó a la práctica. En cambio, la Ley de 2002 sí estableció los principios y los procesos para materializarlo, pero su obligatoriedad fue solo federal. No obstante, como mencioné antes, cinco años después, en 2007, las entidades federativas ya habían adoptado sus normas de transparencia por iniciativa propia. Ahora bien, que cada en-

tividad hubiera adoptado la norma a su manera trajo heterogeneidad en las leyes. Y ese fue el origen de la reforma de 2007 al artículo 6. El objetivo de esa nueva modificación fue homologar y armonizar la legislación en materia de transparencia para los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En resumen, de 1977 a 2007, hubo un paréntesis en la aplicación efectiva del derecho de acceso a la información, hasta que ocurrió la nueva reforma. Como mencioné antes, por su propia naturaleza, es común que los derechos tarden varios años en hacerse efectivos a través de leyes secundarias; sin embargo, en este caso, es obvio que hubo una correlación entre esa gran pausa y el acontecer político. No es fortuito que la posibilidad de concretar el derecho a la información pública haya ocurrido justamente cuando se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal.

### **2010: Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares**

Como lo expliqué en el capítulo previo, la necesidad de proteger los datos personales se agudizó con el creciente uso de las tecnologías de la información y la comunicación, ya que estas trajeron consigo la posibilidad de recolectar y procesar datos de manera masiva.

En México, la protección de datos personales está reconocida en el artículo 16 de la Constitución. Este derecho fue integrado a la Carta Magna a través de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009 (Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009). A diferencia del derecho a saber, que fue promovido por la sociedad civil, la protección de

la vida privada fue una iniciativa del Estado mexicano. Este esfuerzo buscó alinear la normatividad nacional con estándares internacionales y sumarse a la tendencia global de crear regulaciones en la materia. Al igual que con el derecho a la información, la supervisión y regulación del derecho a la privacidad, también fue transferida a las instituciones encargadas de garantizar la transparencia en el país. El artículo 16 establece que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales y a la privacidad. Asimismo, proporciona la base constitucional para las leyes y regulaciones específicas sobre la protección de datos en el país.

Además, hay una ley específica en la materia: la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, promulgada el 5 de julio de 2010. Esta ordenanza establece las bases para proteger los datos personales en el sector privado, con el propósito de asegurar que las empresas, las organizaciones no gubernamentales y las personas particulares que administran este tipo de información lo hagan de manera responsable y segura.

De la reforma constitucional y las leyes secundarias en materia de privacidad se desprende una figura clave: los derechos ARCO. Este acrónimo sintetiza las facultades que tenemos las personas para gestionar el uso de los datos personales que hemos proporcionado a terceros:

- La letra «A» significa «Acceso». Las personas tenemos derecho a acceder a los datos personales que hayamos puesto en posesión de terceros.
- La «R» es de «Rectificación». También podemos corregir nuestros datos personales en posesión de terceros si son inexactos, incompletos o están desactualizados.
- La «C» es de «Cancelación». Además, en cualquier momento,

podemos solicitar a las entidades que resguardan nuestros datos personales que los eliminen de sus archivos.

- La «O» es de «Oposición». Y, finalmente, podemos pedir que nuestros datos no se usen para ningún fin o para algunos fines en específico.

Más adelante, el acrónimo ARCO se amplió a ARCOP con la aprobación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de México en 2017, cuando se integró el concepto de «Portabilidad», calcado del Reglamento Europeo de Protección de Datos, para definir que toda persona interesada tiene el derecho a recibir los datos personales que solicite y que previamente haya facilitado a una entidad responsable para su tratamiento (Puccinelli, 2017).

Antes de la promulgación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la protección de datos personales no estaba adecuadamente regulada en el sector privado, lo que nos dejaba indefensas e indefensos ante el mal uso de nuestra información personal. En otras palabras, no existía un organismo especializado que diseñara políticas y sancionara a quienes violaran el derecho a la privacidad. Sin embargo, después de la publicación de esta ley, se dotó a los organismos de transparencia de una nueva responsabilidad: vigilar la protección de la vida privada. De esta manera, se estableció un marco legal claro y coherente en la protección de datos personales en el sector privado mexicano. Además, la implementación de la norma implicó la capacitación y concientización tanto de las personas responsables del tratamiento de datos como de las y los titulares de los derechos, lo que ayudó a desarrollar una cultura de privacidad de la información en el país.

Así, la reforma constitucional de 2009 al artículo 16 y la publicación en 2010 de la primera Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, conformaron el primer paso para construir un nuevo marco normativo sobre el derecho a la privacidad. En ese momento, la responsabilidad de supervisar y regular que las empresas, las farmacéuticas, los hospitales, las universidades privadas, entre otras instituciones particulares, cumplieran con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares recayó en el entonces IFAI. Esta responsabilidad no se otorgó a los organismos garantes estatales, quienes tenían la facultad de resolver casos relacionados solo con el ámbito público. Asimismo, se sentaron las bases de los derechos ARCO que las personas decidieran sobre sus datos personales.

Finalmente, considero necesario mencionar que, aunque ha habido avances en la protección de datos personales, persisten algunos desafíos significativos como la resistencia de algunos sujetos obligados o de entidades particulares para cumplir con las leyes y la necesidad de mejorar las infraestructuras tecnológicas para protegerlos adecuadamente. Por mencionar un dato, los estudios de la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) han revelado que un gran porcentaje de sujetos obligados carece del conocimiento necesario sobre las leyes en materia de privacidad y los derechos ARCO, lo que puede llevar a un tratamiento inadecuado de los datos personales (INEGI, s. f.).

#### **2014: Nueva reforma al artículo 6**

Siete años después de la reforma de 2007, el artículo 6 fue modificado por tercera vez. Esta ocasión, el motor del cambio fue la persistente demanda de mayor transparencia y rendición de cuentas, por una parte, y la alineación

ción con estándares internacionales de gobierno abierto, por otra parte. Conforme las personas comenzaron a utilizar el derecho a saber, las solicitudes de información pública dirigidas a sujetos obligados se incrementaron, ya que la sociedad demandaba acceder a datos que durante décadas habían sido desconocidos. En ese contexto, la mayoría de las solicitudes de información de aquellos años fueron sobre cuestiones económicas, por ejemplo, salarios de servidoras y servidores públicos, viáticos, horarios de trabajo, comprobantes de gasolina, etcétera.

En lo que respecta a la gobernanza, como relaté en el capítulo previo, México se alineó en 2011 con los estándares internacionales establecidos por la Alianza para el Gobierno Abierto, cuyo objetivo es promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gobernanza pública (Open Government Partnership, 2011). Ahora bien, dada esa afiliación, el Gobierno mexicano se vio en la necesidad de llevar a cabo una revisión exhaustiva del marco legal existente en materia de transparencia. Además, se comprometió con múltiples iniciativas para promover la apertura de datos gubernamentales mediante la facilitación del acceso a información pública a través de plataformas digitales.

Esos acontecimientos influyeron en la reforma constitucional de 2014. Las exigencias sociales y las reformas democráticas en alineación con los compromisos internacionales adquiridos propiciaron la creación de un mejor marco normativo y la autonomía constitucional de organismos especializados en la materia. Además del INAI, se otorgó autonomía a los institutos de transparencia y acceso a la información pública de cada una de las 32 entidades federativas.

Así fue como, en el año 2014, se llevó a cabo esta reforma con el objetivo de fortalecer el derecho de acceso a la información pública y mejorar

la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales. La reforma constitucional en materia de transparencia publicada el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, la cual sigue vigente, tuvo tres ejes principales (Secretaría de la Función Pública, 2016):

- El primero fue el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública. La reforma amplió el catálogo de sujetos obligados para incluir a los partidos políticos, los sindicatos, los órganos autónomos, los fideicomisos y los fondos públicos.
- El segundo fue la consolidación de un Sistema Nacional de Transparencia (SNT). La reforma fortaleció al organismo federal garante del acceso a la información, al otorgarle autonomía constitucional, y al darle a sus determinaciones el carácter de definitivas e inatacables. Además, incluyó el respeto del derecho de acceso a la justicia para quienes no estuvieran de acuerdo con las resoluciones del organismo. La reforma también sentó las bases para la creación de organismos locales autónomos en las 32 entidades federativas.
- Finalmente, el tercero fue el establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel federal. Se facultó al INAI para que pudiera interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneraran estos derechos, incluso de controvertir tratados internacionales que impidieran el acceso a la información pública o el derecho a la protección de datos personales. Igualmente, se le dotó la facultad de revisar resoluciones de los organismos locales y de atraer los recursos de revisión que así lo ameritaran.

En suma, el objetivo de la reforma fue acompañar y reforzar la transformación hacia un México más democrático.

### **2014: La creación del INAI**

En 2014, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. De este modo, se consolidó como un órgano autónomo con la responsabilidad de supervisar la implementación de las normas en materia de derecho a la información pública y datos personales, así como de promover una cultura de transparencia activa en todas las esferas del gobierno. La principal diferencia entre el IFAI y el INAI fue que al nuevo instituto se le dotó de autonomía constitucional para resolver en materia de acceso a la información a nivel federal y en materia de protección de datos personales, tanto a nivel federal como en el caso de los particulares (entidades que no pertenecen al Estado).

El INAI cumplió dos grandes funciones: garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales.

En lo que concierne al derecho a la información pública, cualquiera podía solicitar información a las instancias gubernamentales y sujetos obligados por medio de diversas herramientas. Las solicitudes podían ser sobre cualquier información de interés para la ciudadanía, en el entendido de que, a través del pago de impuestos, esta es quien cubre tanto los salarios de quienes prestan cargos públicos como el presupuesto para el funcionamiento de las instituciones de gobierno (oficinas, gastos e inversiones). Por mencionar unos ejemplos, se podía solicitar información sobre los honorarios de las funcionarias y los funcionarios, el presupuesto asignado para los proyectos urbanos, viáticos o el currículum de las personas que desempeñaban cargos públicos.

Respecto a la protección de los datos personales en posesión de particulares, el INAI cumplió varias funciones clave. En primer lugar, tenía la facultad de supervisar y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Esto incluía la realización de inspecciones y auditorías para asegurar que las organizaciones cumplieran con los principios y las disposiciones de esta ley. En segundo lugar, el INAI proporcionaba orientación y asistencia a las entidades responsables del tratamiento de datos personales, ayudándoles a implementar medidas adecuadas de protección y a desarrollar políticas de privacidad. Además, el Instituto era el responsable de atender y resolver las denuncias presentadas por los titulares de datos personales que consideraban que sus derechos habían sido vulnerados. Finalmente, el INAI tenía la autoridad para imponer sanciones a las entidades que incumplían la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, lo que incluía multas y otras medidas correctivas.

Estas disposiciones aseguraban que el tratamiento de los datos personales en posesión de particulares se realizara de manera responsable y transparente, protegiendo así la privacidad y los derechos de las personas.

### **2015: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Como resultado de la modificación de 2014 al artículo 6, un año después, en 2015, se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual consolidó los avances que se habían logrado con la Ley Federal de 2002 y, además, promovió la armonización de las leyes estatales en todo el país. Es decir, fue la ley secundaria que terminó por concretar las cuatro reformas constitucionales al artículo 6. Asimismo, con esta nueva Ley General el IFAI se transformaba en el INAI.

La evolución de la Ley Federal de 2002 a la Ley General de 2015 marcó un progreso significativo en el compromiso de México con el derecho a la información pública. La transición obedeció a tres factores: respondía a las demandas de la sociedad por una gestión pública más abierta y participativa; alineaba al país con los estándares internacionales de derechos humanos y gobernanza, y ampliaba la facultad del organismo garante hacia la protección de datos personales.

En la tabla de la siguiente página, resumo las principales diferencias entre ambas leyes:

| ASPECTO  | LEY FEDERAL DE 2002   | LEY GENERAL DE 2015   |
|--|---|---|
| OBJETIVO PRINCIPAL   | Se garantizaba el derecho de acceso a la información pública del Poder Ejecutivo Federal y de otros sujetos obligados.                                      | Se amplió el catálogo de sujetos obligados para incluir a los tres niveles de gobierno y a otras entidades.   |
| SUJETOS OBLIGADOS  | Los sujetos obligados eran el Poder Ejecutivo Federal, las entidades autónomas y los órganos legislativos y judiciales que administraban recursos públicos. | La categoría de sujetos obligados se amplió para incluir a los tres niveles de gobierno, a los partidos políticos, a los sindicatos, a los fideicomisos y a cualquier entidad que recibiera recursos públicos.                          |
| ORGANISMO GARANTE  | El organismo garante era el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).  | El organismo garante sería el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).   |
| OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PROACTIVA                      | Las obligaciones de transparencia proactiva eran generales y poco específicas.  | Las obligaciones de transparencia proactiva se detallaron más y se hicieron más específicas, por ejemplo, las instituciones debían publicar, por iniciativa propia, presupuestos, contratos, remuneraciones y resultados de auditorías. |
| PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN                    | Se establecían plazos y procedimientos para solicitar información y recursos de revisión en caso de resoluciones negativas.                                 | Se hicieron más claros los plazos y procedimientos para solicitar información y también para revisar y resolver disputas.   |
| TRANSPARENCIA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS                    | Cada estado y municipio tenía sus propias normas en materia de transparencia.   | Se homologaron las leyes de transparencia para asegurar que los principios de acceso a la información se aplicaran de la misma manera en toda la República.   |
| SANCIONES Y MEDIDAS CORRECTIVAS                              | Se incluían sanciones generales en caso de incumplimiento.  | Se establecieron sanciones específicas para los diferentes casos de incumplimiento, por ejemplo, para la inobservancia de las obligaciones de transparencia o para la falta de atención a las solicitudes de información.               |
| ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS | Los partidos políticos y los sindicatos no eran sujetos obligados.  | Los partidos políticos y sindicatos también fueron catalogados como sujetos obligados.  |
| CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA                 | Se obligaba a la capacitación de los sujetos obligados y a la promoción de una cultura de transparencia y acceso a la información.                          | Se amplió la capacitación de los sujetos obligados en materia de transparencia proactiva.   |

La reforma de 2014 y el nuevo marco normativo de 2015 tuvieron un impacto significativo en la promoción de la transparencia y el acceso a la información en México. La ampliación de los sujetos obligados y las im- posiciones de transparencia proactiva trajeron consigo un mayor acceso a la información por parte de la ciudadanía y, con ello, una vigilancia más efectiva del uso de los recursos públicos (Cejudó y Michel, 2017).

Además, la mayor autonomía y las facultades otorgadas al INAI favore- cieron un mejor cumplimiento de las leyes, ya que el Instituto desempeña- ba un papel crucial en la resolución de disputas y en la promoción de una cultura de transparencia (López Ayllón, 2017). Desde su creación, el INAI no solo facilitó el acceso a la información; también resolvió controversias y garantizó la protección de datos personales en un contexto de creciente digitalización y manejo de información.

Además de estos cambios normativos, es necesario mencionar la transformación que ocurrió en un ámbito paralelo: los archivos. En el año 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Archivos. Su finalidad era establecer los principios y las bases para la or- ganización, conservación, administración y preservación de los archivos de los entes públicos de la federación, las entidades federativas y los mu- nicipios. Esta reforma complementó y posibilitó el derecho de acceso a la información, porque los archivos en posesión de las instituciones públicas eran la base sobre la cual se accedía a la información, es decir, eran la ma- teria prima que las personas necesitaban para ejercer su derecho a saber.

Sin embargo, a pesar de esos avances, persistieron algunos desafíos, como la variabilidad en la implementación de las leyes de transparencia a nivel local, la resistencia burocrática y la necesidad de una mayor capaci- tación y recursos para los sujetos obligados (Fox y Haight, 2011).

## **2015: El Sistema Nacional de Transparencia**

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempló la creación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Este Sistema fue creado con la finalidad de coordinar esfuerzos interinstitucionales para poner en marcha políticas de alcance nacional para fomentar el conocimiento y el ejercicio de los derechos que tutelaban los organismos garantes.

El Sistema Nacional de Transparencia se conformó con el INAI y los 32 institutos estatales, así como por tres instancias federales, el Archivo General de la Nación (AGN), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este ensamble institucional posibilitó el trabajo federalista para mejorar el procesamiento de la información pública, la evaluación de los sujetos obligados y la creación de herramientas que permitieran alcanzar metas a corto y mediano plazo.

Asimismo, para el funcionamiento del Sistema se creó la figura de una Coordinación nacional de los organismos garantes y las cuatro coordinaciones regionales: centro, centro-occidente, norte y sureste. Además, para la puesta en marcha de las actividades propias de los derechos tutelados, el Sistema también se conformó por once comisiones temáticas encargadas de desarrollar programas de trabajo y políticas públicas en materia de protección de datos personales, capacitación, vinculación, comunicación, gestión archivística, estado abierto, etcétera.

## **2016: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Como parte de la reforma constitucional de 2014, el 9 de mayo de 2016 se abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en su lugar, ese mismo día se expidió la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta ley se publicó mediante un decreto de reforma para garantizar que cualquier persona pueda acceder a la información que tienen los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y otras entidades federales. La diferencia con la Ley de 2002, es que esta nueva norma federal se armonizó con los principios establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015.

### **2016: La Plataforma Nacional de Transparencia**

Otro de los cambios más importantes que propició la entrada en vigor de la Ley General de 2015 fue el nacimiento de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), creada para mejorar el acceso a la información pública. Desde su arranque, el 5 de mayo de 2016, esta herramienta tecnológica ha sido un recurso esencial para el ejercicio de las libertades informativas en nuestro país.

Antes de la creación de la Plataforma existieron otras dos tecnologías con fines similares. Primero se creó el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), una herramienta a través de la cual se administraban solicitudes de información del ámbito federal de acuerdo con lo establecido en la Ley de 2002. Después, en el año 2006, como parte del proceso de integración de las entidades federativas a las leyes de transparencia, se desarrolló el sistema INFOMEX, que gestionaba no solo solicitudes federales, sino también estatales. Sin embargo, esta herramienta se vio rebasada por dos limitantes: no incluía solicitudes municipales y, además, había un INFOMEX por cada entidad federativa; por lo que, si alguien quería pedir información en los 32 estados del país, tenía que contar con 32 cuentas diferentes. En pocas palabras, le faltaba cobertura y sistematización.

Así, la Plataforma Nacional de Transparencia vino a resolver los problemas que en un momento presentaron el SISI e INFOMEX. En un solo espacio digital, se integraron los sujetos obligados de los tres niveles, municipal, estatal y federal. Desde entonces, con una sola cuenta, cualquier persona puede solicitar información pública mexicana desde cualquier parte del mundo.

Cabe resaltar que, además, la Plataforma garantiza el anonimato de las personas solicitantes. Sumado a ello, en cumplimiento con las normas de transparencia proactiva, los sujetos obligados tienen el deber de publicar en ella cierta información sin que exista una solicitud ciudadana de por medio. De esta manera, las personas pueden consultar la información que publican las instituciones por deber e iniciativa propia, solicitar archivos que no estén disponibles para consulta inmediata, ejercer sus derechos de protección de datos personales e interponer quejas cuando consideran que su derecho a la información o la privacidad ha sido vulnerado. Para el año 2024, la mayoría de las solicitudes que se presentaron en el país se gestionaron a través de la Plataforma.

Además, la arquitectura de la Plataforma está diseñada para facilitar el derecho ciudadano de vigilar el desempeño de las funcionarias y los funcionarios, ya que permite la consulta directa de documentos oficiales. Esta función ha sido clave para develar escándalos públicos como el de la Estafa Maestra, la Casa Blanca o Pegasus.

La Plataforma Nacional de Transparencia también ha ayudado a hacer justicia en casos de crímenes de lesa humanidad. Por ejemplo, el acceso a información pública a través de la Plataforma ha sido imprescindible para proporcionar evidencia a las investigaciones nacionales e internacionales alrededor de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.

Finalmente, es valioso reconocer que la Plataforma Nacional de Transparencia es una herramienta tecnológica única en el mundo. En ningún otro país existe un recurso de este tipo a través del cual las ciudadanas y los ciudadanos puedan ejercer el derecho a la información y proteger sus datos personales. No hay otra tecnología similar que, en un solo espacio, permita a 7,359 sujetos obligados (cifra que registraba la plataforma a finales del año 2024) publicar información sobre su quehacer institucional y dar respuesta a solicitudes de información que presentan las personas.

### **2017: Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**

Siete años después de la promulgación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, y dos años después de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en 2017 se promulgó la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Una vez que se había reconocido que los datos personales representaban información esencial sobre aspectos privados y, por ello, se habían protegido constitucionalmente gracias a la reforma de 2009, en 2017 fue posible crear una ley para garantizar la seguridad y confidencialidad de la información personal.

El objetivo de la Ley de 2017 fue proteger la privacidad y la intimidad de las personas. De manera específica, esta ley busca garantizar que los datos en posesión de los sujetos obligados sean correctos, se acopien lícitamente y estén accesibles para la persona titular. Con este propósito, la norma establece que todas las instituciones públicas que recolecten información deben cumplir ciertos requisitos como declarar la finalidad de la recolección y solicitar el consentimiento de la persona titular de los datos personales.

La Ley para sujetos obligados establece principios fundamentales para el tratamiento de datos personales, tales como licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad. De esta manera, establece un marco claro y coherente para la protección de datos personales en el sector público y, así, aumenta la confianza de la ciudadanía en la capacidad del gobierno para gestionar los datos personales de modo ético.

No está de más mencionar que, a pesar de los avances, la resistencia burocrática y la necesidad de actualizar las infraestructuras tecnológicas han representado obstáculos significativos. La implementación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados ha requerido un esfuerzo considerable en términos de capacitación de las funcionarias y los funcionarios, así como la promoción de una cultura de protección de datos, lo que ha representado un desafío significativo debido a la variabilidad en los recursos y capacidades de las entidades gubernamentales; muchos estados aún están en proceso de adaptar sus sistemas y procedimientos para cumplir con los requisitos de esta ley (La redacción, 2023).

## CONCLUSIONES

Al término de este segundo capítulo, espero haber demostrado que la transparencia mexicana se ha consolidado históricamente a través de un marco legal robusto y de la labor de las instituciones autónomas que velan por el cumplimiento del derecho a la información. Asimismo, confío en que he dejado claro que los logros en materia de transparencia en nuestro país han sido el resultado de exigencias sociales.

Como lo he dicho en varios foros, la democracia y la transparencia se alimentan recíprocamente. En una sociedad democrática, las leyes y los mecanismos de transparencia le otorgan a la ciudadanía la posibilidad de

analizar los problemas públicos y de participar en las decisiones para resolverlos; también la facultad para evaluar la calidad del servicio en el poder. La transparencia fortalece la democracia al empoderar a las ciudadanas y los ciudadanos con la información necesaria para evaluar el desempeño de sus representantes y participar activamente en la vida política del país. En suma, la transparencia sustenta la legitimidad de la gestión pública al conceder a la ciudadanía ciertos grados de gobernabilidad.

De esta manera, la transparencia juega un papel clave en el combate a la corrupción, un problema históricamente arraigado en el país. Al hacer que las acciones y decisiones del gobierno sean públicas y accesibles, se promueve la rendición de cuentas y se reduce el espacio para prácticas corruptas que socavan el desarrollo económico y social.

En conclusión, la transparencia es una opción indispensable para la construcción de una sociedad mexicana más justa, participativa y eficiente. La transparencia es un principio ético y democrático crucial para erradicar la corrupción, fomentar la participación ciudadana y garantizar un gobierno que responda a las necesidades de su gente. El acceso a la información pública no solo mejora la eficiencia en la gestión de los recursos; sino que también incrementa la confianza pública en las instituciones gubernamentales, al promover un ambiente de mayor justicia social y equidad.

Dicho esto, cierro este capítulo insistiendo en que el fortalecimiento de la transparencia en México es la vía que nos permitirá avanzar hacia una gobernanza más abierta, accesible, equitativa y legítima, asegurando que los recursos públicos sean administrados de manera honesta y eficiente para el beneficio de toda la sociedad. En el intrincado entramado político y democrático de México, la transparencia en la información se erige como un pilar que debe ser inquebrantable.

## CAPÍTULO 3.

# CASOS EMBLEMÁTICOS DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA MEXICANA

*La democracia muere en la oscuridad.*

LEMA DEL WASHINGTON POST

La transparencia no solo se define por la claridad y accesibilidad de la información gubernamental, sino también por la capacidad de la sociedad para evaluar y supervisar las acciones del gobierno. Como lo expuse en el segundo capítulo, durante el siglo xx y al inicio del xxi, el camino hacia la transparencia en nuestro país fue el resultado de luchas sociales por la igualdad y de compromisos internacionales con los valores de la democracia y la buena gobernanza. Sin embargo, una vez establecidas las leyes del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, los avances en materia de transparencia han estado determinados por los obstáculos enfrentados por la sociedad y los organismos garantes de la transparencia para hacer valer el derecho a la información. El cumplimiento efectivo de esta potestad ha develado una historia de claroscuros en los asuntos de interés público. Cada resolución ha sido una moneda de

dos caras: por un lado, un logro del derecho a saber; por otro, obstáculos puestos por varias instituciones para entregar la información que les es requerida por la sociedad.

En este tercer capítulo dirijo la atención hacia algunos casos que han puesto a prueba el derecho a la información de lo público. Los sucesos que relato ilustran las complejidades y los desafíos de implementar una cultura de transparencia. Cada caso refleja las tensiones entre los intereses públicos y privados; además, hace constar cómo la opacidad da lugar a prácticas que minan la confianza ciudadana en las instituciones y, por el contrario, la rendición de cuentas es un pilar fundamental para una democracia sólida y funcional. La transparencia es el escudo que protege lo público de la corrosión de la opacidad.

En total, se presentan ocho casos, entre ellos, irregularidades en la producción agroalimentaria, la compra de una planta industrial inservible y el asesinato de un candidato presidencial. La selección de estos temas obedece a tres criterios. Primero, que hayan sido clave para la historia de la transparencia en nuestro país. Segundo, que sean o hayan sido de alto interés público. Y, tercero, que mostraran la función clave que desempeñan los organismos garantes autónomos para mediar entre la ciudadanía y el gobierno cuando las instituciones incumplen el derecho a saber. Quisiera enfatizar que, en el paradigma institucional establecido con las leyes de transparencia del 2002, hasta la aprobación de su desaparición con la reforma constitucional en noviembre y diciembre de 2024, fueron los organismos autónomos quienes abrieron las puertas de lo público para que se proporcionara la información que la sociedad demandaba.

Específicamente, se exponen casos de los últimos cinco sexenios en los que el gobierno recurrió a argumentos como la seguridad nacional o el

secreto fiscal para reservar información que debería ser pública. Con esta muestra longitudinal, busco destacar que la opacidad es un riesgo presente en todos los partidos en el poder, sin importar su color; en contraparte, el papel que desempeñan las ciudadanas y los ciudadanos siempre ejerce un rol positivo para mejorar el comportamiento de las instituciones y el ejercicio del poder público.

Es relevante mencionar que, en su momento, estos casos fueron transparentados ante la opinión pública, gracias al ejercicio del derecho de acceso a la información. Su reconstrucción está basada en documentos y actas públicas de libre acceso disponibles en diversos sitios electrónicos oficiales como la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), la base de datos de resoluciones de recursos, el micrositio *El INAI es de Todas y Todos* y el repositorio de casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por mencionar algunos ejemplos. Cabe mencionar que, en cumplimiento del derecho a la privacidad, tal como lo establece la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en todas las resoluciones, tanto del INAI como de la Corte, la información sobre datos personales fue eliminada para su versión pública.

#### LA PRIMERA RESOLUCIÓN A NIVEL FEDERAL

El primer caso de acceso a la información pública federal en nuestro país data del 12 de junio de 2003. Ese día, que según el calendario debió ser un jueves, un ciudadano presentó ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) la primera inconformidad en la historia mexicana del derecho a saber: la queja de número 00001/03, en contra de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, conocido como CAPUFE (IFAI, 2003). Según se narra en el expediente, el solicitante era un extrabajador

de esta dependencia que había sido separado de su cargo en julio de 2002. Con referencia a este hecho, había pedido información a la dependencia sobre su reinstalación al puesto que desempeñaba. Luego, la institución respondió a su solicitud; pero le entregó datos incompletos. En consecuencia, en junio de 2003, el solicitante presentó un recurso de revisión ante el IFAI, y dos semanas después, el caso fue turnado al comisionado Horacio Aguilar Álvarez de Alba para su atención.

Posteriormente, el 18 de julio del mismo año, el comisionado ponente previno<sup>1</sup> al ciudadano solicitante para pedirle que subsanara algunas deficiencias en su solicitud. Le indicó que, según lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, le había faltado especificar con claridad cierta información. Asimismo, con base en el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, le otorgó, por una sola ocasión, un plazo de cinco días hábiles para cumplir con la prevención.

Alrededor de un mes después, el 15 de agosto, fuera del plazo establecido, la persona solicitante desahogó la prevención a través de un correo electrónico. Por esta vía, especificó los trámites que había realizado ante diversas instancias judiciales y administrativas.

Luego, con base en la información recibida, en sesión del Pleno del IFAI, integrado por la comisionada presidenta María Marván Laborde y los comisionados Juan Pablo Guerrero Amparán, Alonso Gómez Robledo y Horacio Aguilar Álvarez de Alba, el 26 de agosto de 2003, el colegiado resolvió el primer caso en materia de inconformidad por presunta negativa de información pública. Así, con este fallo, se concretó el inicio de una

---

<sup>1</sup> La *prevención* es una notificación que envían los organismos garantes de transparencia a las personas que entablan recursos de revisión cuando a la inconformidad que estas presentan le faltan datos para cumplir los requisitos que establece la ley.

nueva cultura de la defensa del derecho a la información, gracias a la existencia de una institución que funcionaba como árbitro entre la sociedad y el gobierno.

Este primer caso es relevante, porque fue el primer recurso de revisión en materia de derecho a la información pública, a nivel federal, que fue presentado por una persona en nuestro país y que fue atendido por el IFAI. Si bien en aquellos años no existía amplia experiencia en las resoluciones ni el suficiente recurso humano capacitado para realizar estas labores, a partir de la atención a inconformidades, a nivel federal y estatal, inició una nueva cultura de atención y protección del derecho a la información.

## UN MAGNICIDIO

El miércoles 23 de marzo de 1994, en un acto de campaña en la colonia Lomas Taurinas de Tijuana, Baja California, fue asesinado de un disparo en la cabeza Luis Donald Colosio Murrieta, candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); acto seguido, se dio conocer que el autor material del crimen había sido un tirador solitario identificado como Mario Aburto Martínez, quien, hasta ahora, purga una condena de cuarenta y cinco años de prisión (Aguilar Camín, 2009).

A simple vista, este parece un caso simple y cerrado. El culpable fue identificado y condenado. Sin embargo, esta ilusoria claridad se ha puesto en duda una y otra vez por varias irregularidades procedimentales. El caso Colosio es, hasta la fecha, uno de los más turbios en la historia de la política mexicana.

El homicidio de Colosio ocurrió en los noventa, cuando aún no existían ni las leyes de transparencia y acceso a la información pública

ni los organismos garantes; sin embargo, sobre este crimen se han registrado innumerables consultas y solicitudes de información en la Plataforma Nacional de Transparencia. En los últimos años, el tema ha sido motivo de investigaciones académicas y periodísticas que han derivado en la publicación de reportajes, tesis, libros, artículos, documentales y hasta la producción de series televisivas. Tal es el caso de *Los expedientes secretos del caso Colosio*, un micrositio de la organización Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, que fue construido con base en solicitudes de información pública.<sup>2</sup>

Sin duda, este magnicidio, ocurrido en el sexenio del expresidente Carlos Salinas de Gortari, ha trascendido varias décadas por la relevancia que tuvo en la historia democrática de nuestro país. Sin embargo, también es cierto que la existencia de las normas y las instituciones necesarias para acceder a la información sobre el suceso han hecho posible que, treinta años después de acontecido, el caso Colosio esté abierto y sea un asunto público vigente.

Enseguida, se presentan tres solicitudes de información, del año 2018, en torno al homicidio de Colosio, para mostrar la participación que tuvo el INAI en estas y otras peticiones similares.

En 2018, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, un ciudadano solicitó copias de los informes de las investigaciones sobre el asesinato del candidato presidencial realizadas durante la gestión de Diego Valadés Ríos, entonces procurador general de la República. En respuesta, la Procuraduría se limitó a responder que los datos estaban disponibles en su página oficial y proporcionó un enlace de consulta. Evidentemente, la respuesta no satisfizo al solicitante por lo que presentó

---

<sup>2</sup> <https://contralacorrupción.mx/colosio/>

una inconformidad ante el INAI. Al respecto, el Instituto determinó que la Procuraduría no había realizado una búsqueda exhaustiva de los documentos solicitados, así que le ordenó que diera a conocer los informes de 1994 concernientes a las investigaciones del asesinato del candidato presidencial; además, subrayó que el acceso a la verdad era un derecho imprescriptible (González, 2018). Así fue como, veinticuatro años después del asesinato del candidato presidencial, una persona pudo acceder por primera vez a los informes de las investigaciones llevadas a cabo durante el periodo del procurador Diego Valadés.

El mismo año, y también a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, un ciudadano presentó una solicitud de información (con número de folio 0320000425518) al Consejo de la Judicatura Federal sobre los videos y las grabaciones de audio de los careos entre las personas involucradas y las que fueron testigos del asesinato. La solicitud incluía los careos ocurridos en mayo de 1995 entre Othón Cortez Vázquez, Mario Aburto Martínez y un testigo del asesinato (Guillermoprieto, s. f.). Al respecto, el Consejo argumentó que tenía varias solicitudes acumuladas sobre ese tema y que, por ese motivo, no podría atender la petición en el plazo establecido; al recibir esta respuesta, el solicitante decidió presentar un recurso de revisión en octubre de 2018 (INAI, 2018a, 2018b). Luego, el 14 de diciembre del mismo año, el Pleno del Instituto ordenó al Consejo que modificara su respuesta y entregara la información al solicitante, pues era de interés para la sociedad mexicana conocer la verdad, así como los detalles de la investigación y los elementos de prueba utilizados por las autoridades de procuración de justicia (Infobae, 2018).

Por las mismas fechas, a finales de octubre de 2018, el INAI ordenó a la Procuraduría General de la República que diera a conocer otros trece

videos grabados el día del homicidio, solicitud que previamente la Procuraduría le había negado a un ciudadano (Redacción, 2018). Este material, hasta entonces inédito, fue grabado en su momento por televisoras (mexicanas y extranjeras) y por militantes del partido político que estuvieron en el lugar de los hechos, pero estaba en manos de autoridades judiciales (Hernández, 2019). De esta manera, con la decisión del INAI, se logró desclasificar material pertinente para la investigación sobre el homicidio del candidato presidencial que contenía información crucial como los resultados de la necropsia realizada al político asesinado.

Finalmente, sobre el caso Colosio, considero pertinente resaltar que la lucha por transparentar la información pública también puede derivar en desencuentros institucionales. Tal fue lo que ocurrió hace apenas un par de años, en marzo de 2022, cuando el INAI hizo un pronunciamiento público para externar su preocupación ante la falta de disposición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para cumplir con dos resoluciones (de folio RRA 198/22 y RR 199/22), relacionadas con información sobre el caso de presunta tortura en contra de Mario Aburto Martínez, señalado como autor material del homicidio (Tourliere, 2022). La Comisión se negó a transparentar la información bajo el argumento de que revelar los datos pondría en riesgo la integridad de Mario Aburto; sin embargo, el INAI respondió que la Comisión estaba obligada a entregar, en versión pública, la información de los aspectos relacionados con las actas y los peritajes médicos que le permitieran a la sociedad despejar dudas sobre este caso emblemático en materia de procuración de justicia.

Al exponer las quejas ciudadanas en torno la negación de acceso a información sobre el caso Colosio y las correspondientes resoluciones del INAI espero haber mostrado que, gracias al derecho a la información y a

la existencia de este organismo garante de la transparencia, se logró sacar a la luz información que durante más de dos décadas había permanecido oculta o invisible para la ciudadanía.

### TRANSPARENCIA TRIBUTARIA

Otro asunto importante en el espacio público de México es la transparencia tributaria. Esta consiste en publicar información sobre cancelaciones y condonaciones fiscales otorgadas por el Gobierno mexicano a ciertas empresas y particulares, y el impacto directo que estas tienen en la baja recaudación fiscal por parte del Estado mexicano.

Estos casos son un ejemplo de cómo la transparencia genera resistencias no solo desde el Estado, sino también desde el sector privado y el mercado, cuando estos se ven involucrados en actos de favoritismo e incluso de corrupción.

Las concesiones ocurrieron entre los años 2007 y 2015, cuando el Poder Ejecutivo Federal implementó un programa de amnistía fiscal, debido al cual se estima que las finanzas públicas dejaron de recibir 46,000 millones de pesos (Fundar, 2017). Este asunto, que culminó con una reforma constitucional, se puso sobre la mesa gracias al esfuerzo y la tenacidad de una asociación civil.

Según consta en una solicitud de información del 21 de agosto de 2015 (con número de folio 0610100121015), a través de INFOMEX<sup>3</sup>, la asociación civil Fundar, Centro de Análisis e Investigación solicitó al Servicio de Administración Tributaria (SAT) información sobre las personas físicas y morales a quienes se les habían perdonado adeudos fiscales de 2007 a

---

<sup>3</sup> INFOMEX es el sistema que antecedió a la Plataforma Nacional de Transparencia. Este era el medio digital para que la sociedad realizara solicitudes de información a los sujetos obligados. En el capítulo previo he dado más detalles sobre esta herramienta.

2015, es decir, durante los sexenios de los entonces presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Específicamente, la solicitud requería:

el listado que contenga el nombre, denominación o razón social, clave de registro federal de contribuyente, monto del adeudo fiscal condonado y/o cancelado<sup>4</sup> y motivo de dicha condonación y/o cancelación, de aquellas personas a quienes el Servicio de Administración Tributaria ha condonado y cancelado adeudos fiscales en el periodo 1 de enero de 2007 al 30 de julio de 2015.

Sin embargo, el SAT negó el acceso a la información. Según se narra en el expediente y en la página web de Fundar, la dependencia argumentó que los datos sobre las personas y las empresas beneficiadas estaban protegidos por el *secreto fiscal* (Fundar, s. f.)<sup>5</sup>. Es decir, para negar la información, el SAT recurrió al artículo 146 A del Código Fiscal de la Federación (vigente durante el periodo que se solicitó la información), que facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para cancelar el cobro de impuestos a personas deudoras, cuando los costos de la recupera-

---

<sup>4</sup> La *condonación* ocurre cuando el Estado perdona impuestos y adeudos fiscales para apoyar a las personas o busca que las y los contribuyentes se regularicen, en tanto una *cancelación* es una suspensión de todos los intentos por cobrar alguna deuda, lo cual puede ocurrir cuando las autoridades determinan que el monto de la deuda es menor al costo de cobrarla o bien, si las personas deudoras no pueden pagar (Fundar, s.f.).

<sup>5</sup> El *secreto fiscal* es un derecho relacionado con la vida privada. En México, este derecho está reconocido en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación y consiste en que las instituciones fiscales están obligadas a reservar la información personal y económica de las y los contribuyentes (Santos Flores, s. f.). En este sentido, sí es una figura válida para proteger las decisiones relacionadas con la condonación o cancelación de créditos otorgados por el gobierno. Sin embargo, este criterio es cuestionable cuando se aplica a condonaciones fiscales generalizadas que carecen de un enfoque de política fiscal adecuado y que solo benefician a grandes consorcios, perjudicando a la mayoría de los contribuyentes y a las finanzas públicas (Deloitte, 2019).

ción fueran mayores que el crédito o bien cuando la o el contribuyente no tuviera solvencia para liquidar (Código Fiscal de la Federación, 1981).

Al recibir esta negativa, Fundar metió un recurso de revisión ante el INAI. El caso fue analizado y presentado en el Pleno del instituto. En sesión pública, este resolvió que, al tratarse de datos sobre la recaudación de recursos públicos, el SAT debía entregar la información relativa a los nombres o la razón social de las y los contribuyentes que habían sido beneficiados con la cancelación de sus créditos durante el periodo delimitado por Fundar (INAI, 2020a). Sin embargo, el SAT nuevamente incumplió, por lo que, en respuesta a esta segunda negativa, Fundar presentó un amparo ante un Tribunal Colegiado cuya sentencia fue resuelta, en primera instancia, por el juez Fernando Silva García, a favor de la asociación civil; pero, el SAT impugnó la sentencia (Vera, 2017).

Según el relato de Fundar (s. f.), después de cuatro años de litigio, un juez ordenó a la entidad federal cumplir con la resolución emitida previamente por el INAI (de folio RDA 5354/15); así fue como, el 30 de septiembre de 2019, acorde con la sentencia 191/2016, dictada por el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México y ratificada en febrero de 2017 por un Tribunal Colegiado de Circuito, el SAT entregó un primer lote de información sobre las empresas y particulares a quienes se les habían perdonado adeudos fiscales. No obstante, la información entregada fue parcial, porque, en cuanto salió la sentencia del juez, los corporativos involucrados presentaron amparos en contra de la resolución del INAI.

En lo que concierne a la información sobre las condonaciones, que fue abierta gracias al ejercicio del derecho a la información, el SAT informó que de 2007 a 2015 se condonaron 7,884 personas y empresas por un

monto total de 172,335 millones de pesos (Navarro, 2019). Sin embargo, esta cifra podría alcanzar los 274,600 millones, debido a que no se entregaron los datos de 201 contribuyentes que presentaron amparos para evitar que la información se hiciera pública y cuyas condonaciones fiscales representaban más de 101,000 millones de pesos (Montes, 2019).

Por lo que se refiere a la cancelación de créditos fiscales, entre 2007 y 2015, el SAT «perdonó» a 9,132 contribuyentes, lo que representó un monto de 572,743 millones de pesos; de esa cifra, el 10 % de las y los contribuyentes concentraron 459,636 millones de pesos, es decir, el 80.25 % del monto total (Gurrola, 2019). Cabe mencionar que, al analizar la base de datos de las cancelaciones fiscales, se puede observar que esta amnistía tributaria benefició a todo tipo de negocios y empresas, como abarroteras, tiendas de pinturas, bares, refresqueras, exportadoras, fábricas de ropa, inmobiliarias, suministros industriales, mineras, maquiladoras, supermercados, gasolineras, etcétera (Fundar, s. f.).

Ahora bien, además de este gran logro de transparencia tributaria, la iniciativa de Fundar tuvo un efecto mayor: implicó una reforma constitucional. A raíz de este caso, el Poder Ejecutivo Federal propuso reformar la Constitución para prohibir las condonaciones y las exenciones de impuestos.

En marzo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformó el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir las condonaciones de impuestos (Decreto por el que se declara reformado el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de condonación de impuestos, 2020). Es decir, se elevó a rango constitucional la prohibición de «perdones» por el

pago de responsabilidades fiscales. De esta manera, quedó anulado cualquier artículo del Código Fiscal o ley secundaria a través de la cual se pretendiera evadir el cobro de impuestos.

El objetivo central de la reforma impulsada por el Gobierno federal fue disminuir las pérdidas de la recaudación y recuperar créditos fiscales. A partir de entonces, el artículo 28 establece claramente que en México quedan prohibidas «las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes».

Este caso visibiliza cómo las iniciativas ciudadanas, en conjunto con la intervención del INAI, fueron cruciales para asegurar que la sociedad mexicana hiciera valer el derecho a la información. La actuación de la sociedad civil organizada derivó en cambios en los instrumentos y las medidas que el Estado utiliza con el fin de recaudar los ingresos necesarios para llevar a cabo las funciones institucionales que le marca la ley. Esta reforma hace patente que la transparencia es, sobre todo, una herramienta social, por lo que su defensa debe descansar y proceder de este sector: la ciudadanía.

## **MUERTES EN PRISIÓN**

Como sabemos, a partir del año 2008, durante el gobierno del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa inició lo que fue definida como una «guerra» entre el Estado mexicano y los cárteles de la droga (Aguilar y Castañeda, 2009). Desde entonces, ha sido palpable que el narcotráfico es un problema estructural muy difícil de resolver debido a las colusiones arraigadas entre el sistema político, las corporaciones de seguridad y las organizaciones del crimen organizado (Valdés Castellanos, 2013).

La violencia que esta guerra ha traído consigo se ha esparcido por casi todos los espacios de la vida pública e incluso de la vida privada.

Por eso, no es extraño que las cárceles sean un escenario más de la disputa entre los cárteles.

Entre 2000 y 2009, en un periodo que abarca lo que se podría considerar como la antesala de la llamada «guerra contra el narcotráfico», se registraron varias muertes de hombres asociados a cárteles, sobre todo, al de Sinaloa y al de Juárez, en el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) Número 1, mejor conocido como «El Altiplano» (y antes como «Almoloya de Juárez») (Velasco, 2009).<sup>6</sup> Entre las personas fallecidas estuvieron Miguel Ángel Beltrán Lugo «el Ceja Güera» y Arturo Guzmán Loera «el Pollo», hermano de Joaquín «el Chapo» Guzmán; ambos miembros del cártel de Sinaloa fueron asesinados en 2004 (Velasco, 2009).

Derivado de estas y otras muertes ocurridas en este penal, en junio de 2009, a través de INFOMEX, una persona solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) una lista con los nombres de los prisioneros fallecidos del año 2000 al 2009 en esta prisión de máxima seguridad, así como los expedientes médicos de cada uno de ellos (IFAI, s. f.).

Según lo narrado en la resolución 3751 del entonces IFAI (s. f.), respecto a la primera solicitud, el CEFERESO respondió que, después de haber buscado minuciosamente en los archivos, se había encontrado un registro de 17 defunciones. Mientras que, sobre los expedientes, la respuesta fue que, de acuerdo con la Secretaría de Seguridad, el artículo 29 del Reglamento de los CEFERESOS establecía que tenían carácter de

---

<sup>6</sup> En este centro de reclusión han estado presos varios de los delincuentes más peligrosos y buscados por la justicia mexicana de las últimas décadas, como Eduardo Arellano Félix (fundador del cártel de Tijuana), Antonio Oseguera Cervantes «Tony Montana» (hermano de Nemesio Oseguera Cervantes, líder del cártel Jalisco Nueva Generación), Servando Gómez Martínez «La Tuta» (fundador del cártel La Familia Michoacana y los Caballeros Templarios), Héctor Luis Palma «El Güero» (antiguo líder del cártel de Sinaloa), José Ángel Casarrubias Salgado «El Mochomo» (líder del grupo delictivo Guerreros Unidos), Luis Cárdenas Palomino (ex jefe de la Policía Federal) y Joaquín «el Chapo» Guzmán Loera, entre otros célebres criminales.

confidencial, por lo que no era posible entregar las copias solicitadas. Ante esta respuesta, en agosto de 2009, el ciudadano presentó un recurso de revisión ante el IFAI, argumentando que había recibido información incompleta. La inconformidad se turnó a la ponencia de la entonces comisionada María Marván Laborde; y, ocho días después, la Secretaría de Seguridad Pública envió al IFAI un oficio con número 1764, en el cual expresaba sus alegatos.

Después de analizar la documentación recibida, el Pleno del IFAI consideró que el argumento de la Secretaría de Seguridad Pública era válido respecto a que los nombres de los prisioneros fallecidos deberían clasificarse como información protegida, pero consideró que los expedientes médicos deberían ser públicos. Así que, para resolver este dilema, el 25 de noviembre de 2009, el INAI ordenó a la Secretaría que elaborara una versión pública de los archivos, en la que tachara o eliminara los datos personales de los fallecidos (IFAI, s. f.). De esta manera, el caso concluyó con la entrega de la información faltante en una versión pública al solicitante.

Esta resolución del IFAI se convirtió en una ventana que permitió que más personas presentaran solicitudes de información dirigidas a los centros penitenciarios del país. Al realizar una consulta en la Plataforma Nacional de Transparencia, a principios de 2025, el buscador me mostró 4,907 solicitudes de información relacionadas con el tema «Almoloya de Juárez»; 4,887 sobre el «Penal del Altiplano»; y 106 respecto a la «fuga o escape de Joaquín Guzmán Loera».

En cuanto a los temas, las categorías versaban sobre la capacidad de los reclusorios, las condiciones de hacinamiento de los espacios carcelarios, los principales delitos por los cuales fueron sentenciadas las personas en situación de cárcel, el número de fugas que han ocurrido en el penal, el

listado de empresas que ofrecen servicios al interior del centro penitenciario, el traslado de prisioneros, información estadística sobre la cárcel y el tipo de medidas disciplinarias impuestas.

#### **LAS MASACRES DE MIGRANTES**

«La masacre de San Fernando» es la manera en que se ha nombrado el secuestro y asesinato de 72 personas migrantes, ocurrido en 2010, en el estado de Tamaulipas, a manos del grupo delictivo conocido como «Los Zetas» (Turati, 2023). Entre el 22 y el 23 de agosto de ese año, en el municipio de San Fernando, 14 mujeres y 58 hombres provenientes de Centro y Sudamérica fueron atados, aventados bocabajo y finalmente acribillados por la espalda; después, sus cadáveres fueron dejados a la intemperie (Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], s. f.).

Las conjeturas en torno a esta matanza son varias; entre ellas, hay quienes sugieren que el crimen representó un mensaje del cártel de Los Zetas para otros grupos delictivos (Varela Huerta, 2017). Sin embargo, ante un crimen de tal magnitud, las hipótesis siempre son insuficientes. Hasta la fecha, a través de diversas investigaciones, académicos, académicas, periodistas y familiares apelan a las leyes de transparencia para solicitar información a distintas autoridades con el objetivo de esclarecer los hechos.

En relación con estas solicitudes, de 2010 a 2024, el INAI resolvió varias negativas de información por parte de las instituciones públicas. Entre ellas, destaco las solicitudes presentadas por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho A. C.

En el año 2013, esta asociación presentó dos solicitudes de acceso a la información pública ante la Procuraduría General de la República para saber más sobre la masacre y el descubrimiento de fosas clandestinas en la

zona norte del país (Poder Judicial de la Federación, 2013). Sin embargo, las autoridades le negaron la información; en consecuencia, la asociación civil promovió dos recursos de revisión ante el entonces IFAI. La información solicitada por la Fundación a la PGR fue la siguiente:

Con base en el art. 6 constitucional, solicito que se me informe la cantidad de restos que están pendientes de identificar de los correspondientes a la masacre de los 72 migrantes ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010 en Tamaulipas; de los restos localizados en 49 fosas clandestinas de San Fernando Tamaulipas en abril de 2011, y de los restos localizados en Cadereyta en mayo de 2012. Solicito también que, en base a los tres casos previamente mencionados, se me indique en dónde se encuentran físicamente los restos que están pendientes de identificar. (Instituto de Derecho Iberoamericano, 2020)

Sin embargo, la información solicitada fue negada por la Procuraduría. El argumento central para reservar los datos sobre la averiguación del caso fue que las autoridades consideraron que el IFAI carecía de la facultad para pronunciarse sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos, lo que, según la entonces Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, le imposibilitaba para ordenar al sujeto obligado que entregara la información (SCJN, 2019).

Después de un juicio de siete años, en abril de 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la competencia del INAI para determinar, de manera autónoma, la gravedad de las violaciones a los derechos humanos con el fin de garantizar el derecho a la información pública; afirmó que, en ciertos casos, el Instituto tenía la autoridad para catalogar hechos como violaciones graves de derechos humanos, a primera vista, es decir,

sin necesidad de esperar una declaración previa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Article 19 MX-CA, 2019). Con esta sentencia de la Corte, se amplió la competencia del Instituto para intervenir y proteger el derecho que tiene la sociedad a conocer expedientes, documentos y datos públicos relacionados con masacres.

Así, en el ejercicio de la facultad que le confirió la Suprema Corte, a través de la resolución RDA 0791/12 TER, el 29 de enero de 2020, el Pleno del INAI instruyó a la Fiscalía General de la República [FGR]<sup>7</sup> que entregara la versión íntegra de la averiguación previa de los asesinatos. El Pleno del INAI determinó que el conocimiento público de la verdad de los hechos y de las indagatorias sobre violaciones graves a derechos humanos era de interés público, por lo que no se podía reservar ningún tipo de expediente, documento o dato vinculado con la investigación (INAI, 2020b).

Asimismo, el 12 de febrero del mismo año, a través de la resolución RDA 2486/13 BIS, el INAI instruyó a la Fiscalía que divulgara la versión íntegra de la averiguación previa. En dicha resolución, se destacó que el acceso a la información era fundamental para conocer las diligencias que realizaba la autoridad en la investigación, detención, juicio y sanción de las entidades responsables (INAI, 2020b). Además, el Instituto también ordenó a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas<sup>8</sup> que revelara el monto pagado en indemnizaciones relacionadas con la masacre de San Fernando, especificando la fecha, nacionalidad y cantidad otorgada a cada familiar.

De manera adicional, al considerar que el asesinato masivo de personas migrantes implicaba violaciones graves a los derechos humanos, el INAI también ordenó a las autoridades ministeriales que publicaran los ex-

---

<sup>7</sup> Hasta 2020, llamada Procuraduría General de la República.

<sup>8</sup> Esta Comisión, creada el 9 de enero de 2013, depende del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV).

pedientes relacionados con las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, y otras de Cadereyta, Nuevo León, que habían sido escenarios de otras masacres de personas migrantes ocurridas entre los años 2010 y 2012 (Varela Huerta, 2017). Gracias a esta intervención del INAI se logró la apertura de los expedientes de las 72 personas migrantes asesinadas, así como información referente a 47 fosas clandestinas en las que fueron encontrados 193 cadáveres en San Fernando, Tamaulipas, entre 2010 y 2011 (INAI, 2020b). Y también se logró que se hicieran públicos los documentos relacionados con los restos de 49 personas encontradas en 2012 en una carretera de Cadereyta, en el estado de Nuevo León (Hernández, 2022).

Estos casos, relacionados con las masacres de personas migrantes, además de tener repercusiones al interior del país, generaron preocupación e indignación entre la comunidad internacional. Lamentablemente, los asesinatos de personas migrantes en la ruta migratoria mexicana se han convertido en un fenómeno frecuente durante los últimos años, y aún no se han logrado controlar. Las personas centroamericanas y sudamericanas que viajan sin documentos, solas o en grupo a través de México para llegar a Estados Unidos, tienen un alto riesgo de ser interceptadas por el crimen organizado para extorsionarlas, reclutarlas a la fuerza, abusar de ellas de diferentes maneras o incluso asesinarlas como ocurrió en los lamentables acontecimientos de Tamaulipas y Nuevo León (Xantomila, 2023).

El conocimiento y análisis de este lamentable suceso nos convoca a una reflexión profunda y colectiva sobre el desafío que tenemos como sociedad, y en lo individual, en lo que concierne al respeto por la vida y la dignidad de nuestros semejantes. El clima y la cultura de violencia solo podrán ser contenidas con el compromiso y la responsabilidad de todas y todos.

## UN CASO TRANSNACIONAL

El caso Odebrecht hace referencia a los sobornos que dio una constructora brasileña<sup>9</sup> a funcionarias y funcionarios públicos de más de una decena de países, para que le asignaran obras prioritarias de infraestructura (Redacción BBC Mundo, 2017). Este caso, con expedientes registrados desde 2003 a 2014, involucró a gobiernos de varios países, entre ellos, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y México, por lo que es considerado como uno de los más grandes escándalos de arreglos, colusión y corrupción de negocios del siglo XXI (Durand, 2018; INAI, s. f.). En México, el tema se hizo público a principios de 2017, cuando diversos medios de comunicación comenzaron a publicar información al respecto (Alessi, 2017).

En lo que concierne a este escándalo nacional, el INAI jugó un papel clave para la apertura de la información.

Según los resultados de la Plataforma Nacional de Transparencia, para inicios del año 2025, había 1,953 registros de solicitudes de información relacionadas con las palabras «Odebrecht» o «caso Odebrecht», así como 164 registros públicos (expedientes o datos) relacionados con este caso. Entre los sujetos obligados a quienes se les solicitaba información, se encuentra la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

---

<sup>9</sup> La constructora Odebrecht es una empresa familiar cuyas raíces se remontan a 1856, cuando comenzó su actividad en la construcción de carreteras y puentes para impulsar el transporte fluvial en Brasil. Su mayor desarrollo se dio bajo la dirección de Norberto Odebrecht, quien impulsó la expansión de la empresa en toda América Latina a partir de 1941. En 2015, la firma brasileña registró ingresos por 132 mil 519 millones de reales brasileños (aproximadamente 33 mil 930 millones de dólares al tipo de cambio histórico). Odebrecht logró presencia en 26 países de cuatro continentes y desarrolló actividades en 12 sectores de negocio. Reseña escrita con base en Arteaga (2018).

(BANOBRAS). Asimismo, según información del micrositio *El INAI es de Todas y Todos*, en materia de recursos de revisión sobre este caso, se iniciaron procesos en contra de diversas instituciones como Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Fiscalía General de la República (FGR) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Entre las solicitudes de información relacionadas con el caso, consultadas en la Plataforma Nacional de Transparencia a principios del año 2025, se encuentran copias y resultados de auditorías realizadas a PEMEX; pagos efectuados a la empresa constructora, incluyendo fechas, montos y conceptos; procesos de la petrolera mexicana para adjudicar obras a favor de Odebrecht, incluyendo fechas de convocatorias y criterios de evaluación; oficios, correos y comunicaciones intercambiadas entre la FGR y la empresa brasileña, desde diciembre de 2020 a febrero de 2024; número de denuncias recibidas y averiguaciones iniciadas por parte de la FGR en contra de presuntas personas responsables vinculadas al caso; y copias de todos los documentos elaborados, firmados, conocidos, revisados, autorizados (o cualquier otra acción) por parte de funcionarios de PEMEX LOGÍSTICA en relación con la empresa constructora.

Para ilustrar el papel clave del INAI para transparentar este caso, resalto dos ejemplos de éxito, en materia de acceso a la información, que no hubieran sido posibles sin la intervención del Instituto.

El primero corresponde a una solicitud de información presentada en la Plataforma Nacional de Transparencia. En esta se refiere que, en 2021, una persona solicitante le pidió a la Fiscalía General de la República los nombres de las personas que testificaron y de las que fueron acusadas de participar en esta red de corrupción. Al respecto, la autoridad respondió que la información era clasificada, dado que develarla podría afectar las

investigaciones judiciales. En consecuencia, la persona interesada presentó una inconformidad ante el INAI, al considerar que los datos que había solicitado eran públicos y tenía derecho a conocerlos. El Instituto recibió y aceptó este recurso de revisión, y enseguida, revocó la respuesta de la Fiscalía y le indicó que proporcionara los nombres que le habían solicitado (Sánchez Jiménez, 2021). Así fue como en la página web de la Fiscalía se develaron los nombres de 22 funcionarias y funcionarios presuntamente involucrados, entre los que se encontraban Alejandro Martínez Sibaja, Armando Ricardo Arena Briones y Carlos Vinicio Morales Azpiroz.

El segundo ejemplo corresponde a la solicitud de información 0001700125117, que ha sido minuciosamente analizada en el libro *Derecho a saber: El caso Odebrecht en México* de Anaid García Tobón y Sarahí Salvatierra (2022). Tal como lo narran las autoras, esta solicitud fue un elemento clave en el caso de la petrolera brasileña por tres razones. En primer lugar, porque de ella derivó el recurso de revisión, con base en el cual, en 2017, el INAI instruyó a PEMEX que entregara una versión pública de las copias de anexos, convenios y contratos modificatorios relativos al caso, con la salvedad de que los datos vinculados al secreto comercial<sup>10</sup> y los datos personales fueran tachados o eliminados. En segundo lugar, debido a que, por asociación a la misma demanda de información, en 2018, el INAI instruyó a la Procuraduría General de la República que diera a conocer el número de personas que hasta 2017 habían sido interrogadas sobre el caso, cuántas eran funcionarias o funcionarios y el número de hojas que conformaban el expediente. Y, en tercer lugar, porque, con fundamento en la misma petición

---

<sup>10</sup> El *secreto comercial* se refiere al derecho de las empresas para clasificar cierta información como *confidencial* con el objetivo de mantener cierta ventaja competitiva; ejemplos de información de este tipo son las estrategias comerciales o los materiales con los que se elaboran los productos (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, s. f.).

ciudadana, en 2018, el INAI instruyó a las autoridades ministeriales que proporcionaran una versión pública de las declaraciones de diecinueve personas vinculadas con PEMEX que habían sido parte del proceso de adjudicación de obras para, presuntamente, beneficiar a la constructora brasileña.

El ejercicio del derecho a la información en el caso Odebrecht hizo posible que se transparentara parte del entramado de corrupción que involucró personas del sector público y privado. En México, gracias a las leyes de transparencia y a la intervención del INAI, se logró abrir la información más importante. Si bien es cierto que los pagos con recursos de dudosa procedencia a funcionarias y funcionarios de distintos niveles de gobierno en diversos países formaron parte de una práctica similar, no en todas las naciones el escándalo alcanzó los mismos niveles de resonancia ante la opinión pública. En nuestro país, este caso de corrupción transnacional fue más visible gracias al ejercicio del derecho a la información a través de las leyes de transparencia, que posibilitaron exponer ante la sociedad prácticas que habían permanecido en la oscuridad.

#### UNA PLANTA CHATARRA

El penúltimo caso que expongo en este capítulo es el de Agronitrogenados, una planta de fertilizantes en estado deficiente que Petróleos Mexicanos compró a sobreprecio durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. En 2014, PEMEX pagó aproximadamente 275 millones de dólares por esa empresa, a pesar de que sus instalaciones llevaban catorce años sin operar, pero bajo el supuesto de que las rehabilitaría con una inversión de 200 millones de dólares (Tourliere, 2019).

Se presume que, en 2012, el empresario Alonso Ancira sobornó a Emilio Lozoya con 3.5 millones de dólares para que, cuando este fue-

ra designado como director de PEMEX, favoreciera con contratos a Altos Hornos de México, compañía de la cual Ancira era presidente (Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, s. f.). Luego, en diciembre de 2013, ya estando a la cabeza de PEMEX, Lozoya propuso la adquisición de esta planta. Así fue como, después de un estudio realizado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, PEMEX Fertilizantes pactó el precio con Altos Hornos de México (Celis, 2019).

El escándalo derivó en múltiples órdenes de aprehensión emitidas contra Lozoya y Ancira, quienes optaron por huir y refugiarse en España, aunque tiempo después, los dos fueron detenidos y extraditados a México para enfrentar cargos por actos de presunta corrupción relacionados con la compra de la planta de fertilizantes (Redacción, 2019). Alonso Ancira logró celebrar un acuerdo reparatorio con PEMEX y se comprometió a pagar más de 216 millones de dólares para resarcir el daño causado, lo que llevó a la suspensión de su proceso penal (Redacción, 2024). Por su parte, Emilio Lozoya sigue enfrentando procesos por este caso; aunque, a principios del año 2024, dejó el Reclusorio Norte y ahora permanece en prisión domiciliaria (Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, s. f.; Pérez, 2024).

Este caso llamó la atención de periodistas y medios de comunicación, como Quinto Elemento, Laboratorio de Investigación Periodística, organización que en agosto de 2018 publicó un reportaje que expuso las irregularidades y los presuntos actos de corrupción en torno a esta compra realizada por la subsidiaria de Petróleos Mexicanos (Rodríguez Reyna, 2018). Sobre este caso y con fundamento en la Ley General de Transparencia, Quinto Elemento solicitó información al Consejo de la Judicatura Federal, a la Fiscalía General de la República y a la petrolera mexicana.

En 2021, los periodistas de Quinto Elemento pidieron datos sobre el acuerdo entre el empresario Ancira y PEMEX para devolver el dinero pagado por la venta irregular de la planta, incluyendo la modalidad en la cual se realizarían los depósitos, los plazos, las garantías de pago y las penalidades en caso de incumplimiento (Cárdenas, 2021). Sin embargo, en respuesta a la solicitud de información, la Fiscalía General de la República reservó por cinco años el acuerdo reparatorio establecido en 216 millones 664 mil dólares por la compraventa de la planta de fertilizantes, bajo el argumento de que revelar esos datos pondría en riesgo la estrategia de investigación, la persecución del delito, la seguridad de las víctimas y la procuración de justicia (Redacción, 2021).

Frente a la clasificación de la información, Quinto Elemento promovió un recurso de revisión ante el INAI; como resultado, el 4 de agosto de ese año, quienes integrábamos el Pleno del Instituto fallamos a favor del equipo de periodistas y ordenamos a la Fiscalía entregar una versión pública del acuerdo reparatorio (Pantoja, 2021). El 2 de septiembre de dicho año a través del comunicado 345/21, la Fiscalía General de la República dio a conocer la versión pública del acuerdo reparatorio establecido en la causa penal 211/2019, en la que el denunciante es Petróleos Mexicanos y el sujeto a proceso es el empresario Alonso Ancira (FGR, 2021).

El desenlace de las sanciones aplicadas a Ancira y Lozoya deja algunas inquietudes respecto a la suficiencia de los castigos aplicados por las instituciones del Estado mexicano a los funcionarios que se benefician con actos de corrupción. Sin embargo, no hay lugar a duda de que el caso también muestra el papel que han desempeñado en México los organismos garantes del derecho de acceso a la información, como el INAI, para hacer justicia, con estricto apego a la ley, en casos de este tipo.

A finales del año 2024, al realizar una consulta en la Plataforma Nacional de Transparencia, encontré 340 registros relacionados con este caso, entre ellos, 222 eran solicitudes de información y 43 eran inconformidades ciudadanas. En cuanto a la información que las personas solicitaron sobre el tema, se encuentran copias y estatus de las propuestas de reparación de daño a PEMEX; versiones de los acuerdos que se negociaron; información relacionada sobre la fecha, forma de pago y destino de los recursos pagados por la empresa a la petrolera; sesiones, actas, acuerdos, listas de asistentes, versiones estenográficas, órdenes del día, contratos y cualquier registro de los años 2013 y 2014 en el que haya datos vinculados con la adquisición de la planta; contratos firmados entre PEMEX y Nacional Financiera para obtener crédito para la compra de la planta; nombre y cargo de las servidoras y los servidores públicos que participaron para la compra de la empresa; información relacionada con la producción de la compañía del 1 de enero de 2019 al 31 de enero de 2020; copia de los documentos relacionados con el avalúo de la compañía adquirida por el Estado mexicano; lista de asistentes, actas, minutas y acuerdos de la sesión o sesiones del Consejo de Administración de PEMEX en las que se haya incluido en el orden del día para discusión y aprobación la compra de la planta; copias de los oficios, correos, documentos y comunicaciones que fueron enviados por los abogados de Emilio Lozoya a la dirección general de PEMEX y a la dirección jurídica; copias de estudios de contaminación atmosférica, riesgo ambiental y estudio de riesgo de residuos, aguas y suelo; y número de sanciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública, entre otros datos.

En la Plataforma también se pueden consultar las resoluciones del INAI sobre el caso, derivadas de las solicitudes de información dirigidas a entidades como Nacional Financiera, la Auditoría Superior de la Federación,

el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o la Secretaría de la Función Pública, entre otras dependencias. En esas resoluciones hay información específica sobre avalúos, contratos de crédito, contratos de compraventa e información sobre procedimientos de responsabilidad de servidores públicos relacionados con esta operación (Zepeda, 2022).

### SEGALMEX

Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) es una entidad pública que fue creada en el año 2019, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, para garantizar la autosuficiencia alimentaria en México. Sin embargo, esta institución, enfocada en apoyar a los pequeños productores agrícolas, estuvo envuelta en numerosas controversias relacionadas con posibles actos de corrupción. Las primeras advertencias sobre lo que pasaba en esta dependencia se registraron en septiembre de 2019, cuando varios medios de comunicación informaron sobre la entrega de cientos de millones de pesos en contratos sin licitar, lo que derivó en la ejecución de auditorías por parte de la Secretaría de la Función Pública (Expansión Política, 2024).

Según los informes de fiscalización de la cuenta pública de los años 2019, 2020 y 2021, SEGALMEX administró de manera deficiente entre 9,500 millones y 15,000 millones de pesos (Sánchez Reyes, 2023). Además, salió a la luz que René Gavira, exdirector financiero de esta compañía paraestatal, estuvo presuntamente involucrado en inversiones no autorizadas de fondos públicos en el mercado de valores (Forbes Staff, 2023). Se presume que tan solo esta actividad, ejercida por el exfuncionario, involucró cerca de cien millones de pesos del presupuesto de este organismo descentralizado (Maza, 2022). El 29 de junio de 2023, el expresidente Andrés Manuel

López Obrador admitió que SEGALMEX había sido «el caso más escandaloso» de corrupción en su gobierno (Reyes, 2023).

De acuerdo con un reportaje del diario *El País*, una de las principales irregularidades de SEGALMEX consistió en celebrar contratos con empresas que, bajo pacto previo, no le entregaban los bienes acordados o le entregaban productos de calidad inferior. Por ejemplo, en 2019, año en que se creó la dependencia, SEGALMEX pagó 73.4 millones de pesos por carne de res, pollo y cerdo (deshebrada y en cubos) y 145 millones de pesos por casi ocho toneladas de azúcar, pero en ambos casos solo recibió parte del pedido (Redacción/Sin Embargo, 2023; Zerega, 2023).

Asimismo, según investigaciones de la Fiscalía General de la República, en 2020, SEGALMEX compró 7.8 toneladas de azúcar por las que pagó 142 millones de pesos, pero solamente recibió 3.1 toneladas (Raziel, 2023). En las observaciones de la Cuenta Pública de 2021, realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, se detectó un monto observado por 6,706 millones de pesos, principalmente por compraventa de maíz, control de inventarios, adquisición de bienes y servicios, y por el programa de abasto rural a cargo de Diconsa (Pérez, 2023). Para el año 2022, según la Secretaría de la Función Pública, el desfaldo de SEGALMEX se estimaba en 9,500 millones de pesos, lo que originó la apertura de 618 expedientes de investigación (Monroy, 2022).

El 29 de junio de 2023, en la Conferencia de Prensa del presidente López Obrador, el entonces Procurador Fiscal de la Federación, Félix Arturo Medina Padilla, informó sobre los avances de un grupo de trabajo intersecretarial conformado por la Secretaría de Hacienda; Gobernación; Seguridad y Protección Ciudadana; Función Pública; y Agricultura, creado especialmente para investigar el caso SEGALMEX (Secretaría de Hacia-

da y Crédito Público [SHCP], 2023). En esa conferencia, Medina Padilla reveló que SEGALMEX, Diconsa, Liconsa, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Secretaría de la Función Pública habían presentado 69 denuncias en contra de 87 personas físicas, entre ellas, funcionarios públicos, empresarios, socios y abogados de empresas involucradas en presuntas irregularidades (Villanueva, 2023).

De acuerdo con el documento «Información pública disponible relacionada con Seguridad Alimentaria Mexicana» (INAI, 2022), tan solo del 20 de enero de 2019 al 30 de noviembre de 2022 se identificaron 1,523 solicitudes de acceso a la información sobre el tema, de las cuales 77 derivaron en inconformidades. Del total de esas solicitudes de información, el 77.2 % se contestaron a través de un medio electrónico y 348 tuvieron respuestas negativas fundadas en la *no competencia* de las instituciones para entregar lo solicitado, la *inexistencia* de información o la clasificación de los datos como *información reservada*, entre otras razones. Asimismo, por región, la Ciudad de México fue la localidad que más recibió solicitudes sobre el tema, en ese periodo, seguida de Quintana Roo, Durango y Zacatecas.

Durante los años 2020 y 2024, la Ley de Transparencia fue el principal respaldo para solicitar información sobre el caso; sin embargo, en muchas ocasiones las autoridades negaron la información. Tal es el caso de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. En 2023, esta organización solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una versión pública de los acuerdos, órdenes del día y minutas que se habían generado en las reuniones del grupo intersecretarial creado por el gobierno para resolver el caso SEGALMEX (Etcétera, 2024). Pero, en respuesta, la Secretaría reservó por cinco años la información, argumentando que divulgarla, aún en

versión pública, pondría en riesgo el desarrollo de las investigaciones y el debido proceso (Verificado, 2024).

En este contexto, en el que de manera reincidente no se entregaba la información solicitada, una vez más, las resoluciones del INAI ayudaron a garantizar el derecho de acceso a la información a organizaciones civiles, periodistas, investigadoras, investigadores y a la sociedad en general, que había recibido negativas a sus peticiones..

En mis funciones como comisionada del INAI, bajo mi ponencia, presenté ante el Pleno varios recursos de revisión entablados por distintas personas solicitantes en contra de SEGALMEX, como fue el caso resuelto el 8 de febrero de 2023, en el que la Fiscalía General de la República negó a un solicitante diez datos relacionados con las denuncias presentadas por la presunta comisión de delitos. En la solicitud de información (con folio 330024622003186) se pedía conocer cuántas indagatorias se habían iniciado por posibles hechos constitutivos de delitos, la fecha de cada denuncia, la irregularidad denunciada, el número de personas indiciadas, el delito que se investigaba, el monto económico o el daño observado que pudiera recaer en un daño patrimonial, el estatus de cada una de las investigaciones, la cantidad de órdenes de aprehensión y de presentación o comparecencia y, en caso, de haber sido judicializadas, el número de causa penal y órgano jurisdiccional. El recurso de revisión (RRA 21951/22) lo resolvimos por unanimidad. El Pleno determinó modificar la respuesta del sujeto obligado para que realizara una nueva búsqueda de lo requerido y entregara los documentos al peticionario (Del Río Venegas, 2023).

Otro caso que recayó en mi ponencia fue el de una persona que, con base en la Ley de Transparencia, solicitó documentos que comprobaran una declaración que había hecho, en la mesa de trabajo de la Comisión de

Vigilancia de la Cámara de Diputados, el entonces director general de la dependencia, Leonel Cota Montaña, sobre las denuncias presentadas ante la Fiscalía por la propia institución, Diconsa y Liconsa. Además, pidió información sobre acuses de recibido y desglose de denuncias por entidad (INAI, 2023). En lugar de entregar la información, SEGALMEX la reservó por cinco años bajo el pretexto de que su difusión podría obstruir los procedimientos para fincar responsabilidades a las servidoras y los servidores públicos involucrados, lo que derivó en que la persona solicitante presentara un recurso de revisión ante el INAI. En sesión de Pleno, el 5 de septiembre de 2023, le dimos la razón al ciudadano e instruimos a la entidad gubernamental que proporcionara los documentos en versión pública, ya que la información se relacionaba con documentación que sustentaba la declaración del director general de la dependencia.

En un comunicado conjunto, publicado el 5 de septiembre del año 2024 por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, se dio a conocer que de los 9,500 millones de pesos observados a SEGALMEX en las cuentas públicas de 2019 y 2020, cerca del 50 % fueron aclarados con evidencias; mientras que 2,100 millones de pesos están en proceso de análisis para su acreditación y 2,700 millones de pesos continúan sin ser aclarados (Secretaría de la Función Pública [SFP], 2024). Así, a través de una estrategia interinstitucional, se procuró dar respuesta a un caso de tal magnitud. Esta es la manera en que deben atenderse los asuntos multifactoriales, como este, con colaboración y corresponsabilidad interinstitucional.

Al retomar el caso de SEGALMEX, quiero resaltar la importancia de la mediación de los organismos garantes de la transparencia para mejorar la eficacia en la administración pública mexicana. Sin la intervención de

organismos autónomos como el INAI sería muy difícil transparentar documentos públicos, ya que no habría instancias que obligaran a las entidades públicas a entregar la información que les demanda la ciudadanía.

Además, como lo he dicho varias veces, el acceso a la información aumenta la participación ciudadana en los asuntos de interés público. Para ilustrar el nivel de interés que alcanzó este asunto en la agenda pública, cabe mencionar que, a finales de 2024, en la Plataforma Nacional de Transparencia había 3,188 solicitudes de información y 172 quejas en torno al caso de SEGALMEX.

## CONCLUSIONES

La transparencia en México enfrenta una encrucijada. Los casos que he expuesto en este capítulo son relevantes no solo por la magnitud de los recursos públicos en juego y por los actores involucrados, sino también por la opacidad que los envuelve. Cada uno de estos episodios expone cómo la falta de claridad en la gestión pública puede abrir puertas a prácticas que erosionan la confianza ciudadana en las instituciones, y cómo las leyes de transparencia y la intervención de una instancia con autonomía técnica, objetividad, profesionalismo y, sobre todo, imparcialidad, que tutele los derechos son una vía eficiente para conocer la información que los sujetos obligados no están dispuestos a transparentar.

Desde la creación del IFAI en el año 2002, pasando por su transformación en el INAI en 2015, la defensa del derecho a la información ha desempeñado un rol trascendental en la democracia del país, toda vez que ha posibilitado que la sociedad acceda a información oculta o desconocida. El IFAI y el INAI fueron piezas claves al revelar detalles importantes sobre casos que han marcado la historia reciente de nuestro país en temas de seguridad

pública, conflictos políticos, uso de recursos públicos o la evasión del pago de impuestos, entre otros asuntos.

Estos casos, que han llegado a la opinión pública, son síntomas de un problema estructural más amplio: la necesidad de fortalecer en México los mecanismos para el ejercicio del derecho a la información y la protección de la privacidad.

En conclusión, en México, la lucha por el derecho a saber es un camino arduo y lleno de obstáculos, pero indispensable para el fortalecimiento de la democracia. Los ejemplos que he analizado en este capítulo son un recordatorio de que el derecho a la información no es solo una cuestión de acceso a datos en poder del Estado, sino de la capacidad de la sociedad para evaluar y supervisar las acciones del gobierno. Mejorar estos mecanismos es esencial para asegurar una gestión pública que esté al servicio de la sociedad y no de intereses privados.

En pocas palabras, la historia reciente demuestra que, sin transparencia, la corrupción arrasa y la democracia se destruye. Por ello, la vigilancia y la participación ciudadana deben ser pilares inquebrantables en la construcción de un México más justo y transparente.



## CAPÍTULO 4.

# EL DERECHO A LA INFORMACIÓN CAMBIA VIDAS

*El imperativo de la transparencia hace sospechoso  
todo lo que no se somete a la visibilidad.*

*En eso consiste su violencia.*

BYUNG-CHUL HAN

Previamente he relatado varios casos emblemáticos para la historia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y, por ende, para el progreso de la transparencia y la rendición de cuentas en México. En este cuarto capítulo, también expongo casos prácticos; pero, ahora, se trata de una muestra de aquellos que resolví durante mi encargo como comisionada del INAI. La mayoría de los recursos turnados a mi ponencia eran de personas que acudían al Instituto para buscar respuestas a una injusticia que les impedía resolver una necesidad vinculada a sus derechos. Siempre trabajé pensando en ellas. En todo momento, mi propósito fue garantizar que las autoridades cumplieran con las obligaciones que las personas les demandaban para lograr su bienestar.

Por medio de estas historias, pongo de manifiesto el vínculo que existe entre el derecho de acceso a la información y su uso como *derecho llave* para garantizar el cumplimiento de otros derechos, pues, tal como lo expliqué en el segundo capítulo, en las sociedades democráticas, el acceso a la información es un *derecho llave* que garantiza el cumplimiento de los derechos humanos. En esencia, demuestro que el acceso a la información en nuestro país ha contribuido a que las mexicanas y los mexicanos ejerzamos nuestros derechos sociales, y dejo claro que detrás de cada solicitud de información existe un interés por resolver una necesidad ciudadana.

Asimismo, muestro que la Plataforma Nacional de Transparencia es la principal herramienta ciudadana a través de la cual las personas tramitan solicitudes de información pública. Además, las historias que comparto dan certeza innegable de la vocación social del INAI, en su calidad de instancia con autonomía técnica, objetividad, profesionalismo e imparcialidad, garante del derecho a la información y la protección de datos personales, para el avance de la democracia y el Estado de derecho en nuestro país.

En concreto, he seleccionado siete casos de 2023 y 2024 que representan la situación de muchas personas que necesitan acceder a información pública para hacer valer derechos que impactan directamente en su calidad de vida, por ejemplo, recibir una pensión, acceder a expedientes médicos de familiares difuntos o iniciar procesos de reparación de daños por negligencias médicas.

Tres de los siete casos que expongo no han sido publicados antes. Para la recuperación de estos casos inéditos, me basé en el material de estudio que recibí la ponencia a mi cargo. Mientras que los expedientes publicados corresponden a casos que fueron turnados a mi ponencia y, además, fueron leídos, en su versión abreviada, ante el público que asistía a las se-

siones del Pleno del INAI. También se encuentran disponibles en mi página web: [julietadelrio.org.mx](http://julietadelrio.org.mx)

Cabe mencionar que, en estricto apego a la protección de datos personales, en todas las historias, he omitido los nombres de las personas involucradas y cualquier otro dato que las vuelva identificables. La información que retomo ya ha sido tratada previamente bajo los criterios de acceso y privacidad establecidos por el INAI y las leyes en la materia.

Finalmente, para cerrar este capítulo, menciono cuatro grandes retos para garantizar que —con o sin el INAI—, la transparencia mexicana continúe su desarrollo: generar información más accesible para que la población conozca y aprenda a usar las herramientas de transparencia y protección de datos personales; simplificar los procesos de acceso a la información; capacitar y concientizar al personal de las instituciones públicas en materia de transparencia para disminuir las trabas burocráticas por parte de los sujetos obligados; y llevar el acceso a internet a las zonas más desfavorecidas del país. Estos retos pueden servir como una guía básica para implementar una política de transparencia efectiva en las instituciones por venir.

### **CASO 1. COPIA DE UN EXPEDIENTE CLÍNICO DE UNA JOVEN EMBARAZADA QUE FALLECIÓ EN EL IMSS (RRD 2913/23)<sup>1</sup>**

La historia que narro enseguida la expuse ante el Pleno del INAI en febrero de 2024. Se trata de un caso que contó con el seguimiento del Centro de Atención a la Sociedad del INAI, un área del Instituto que coordiné durante mi periodo como comisionada, cuya responsabilidad era atender y orientar a las personas en todo lo concerniente a los derechos tutelados. Este caso es una de las historias más impactantes que resolví, pero, sobre

---

<sup>1</sup> Resolución publicada en Del Río Venegas (2024a).

todo, es uno de los ejemplos más claros de cómo las personas ven en la protección de datos personales una opción para atender situaciones que vulneran sus derechos.

En 2016, una mujer perdió a su hija y a su nieto recién nacido como consecuencia de una posible negligencia médica durante el parto en un hospital del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Después, en 2018, la persona interpuso una reclamación por *responsabilidad patrimonial*<sup>2</sup> en contra del IMSS, en la que pedía la indemnización por el fallecimiento de sus familiares. Sin embargo, la respuesta a la solicitud fue contundente: no le entregarían el expediente solicitado. Para fundamentar la negativa, el IMSS argumentó que el documento era una prueba de la institución ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para el juicio que la persona había iniciado contra quien resultara responsable por la posible negligencia médica.

Tras recibir esa negativa, y después de un largo proceso en el que muchas instituciones le cerraron la puerta, esta madre y abuela comenzó a explorar nuevas vías para alcanzar la justicia y fue así como llegó al INAI.

Por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, solicitó una copia simple del expediente de reclamación por responsabilidad patrimonial que había interpuesto en contra del IMSS.

Al analizar este recurso de revisión, concluí que los argumentos del IMSS no tenían sustento válido para negar la entrega del expediente. De tal manera que, con apego a los derechos humanos, propuse revocar la res-

---

<sup>2</sup> La *responsabilidad patrimonial* significa que cuando un acto o una omisión de alguna servidora pública o servidor público vulnera los derechos de otra persona, por ejemplo, en temas de atención médica, la víctima o sus familiares pueden exigirle al Estado mexicano conocer cómo, cuándo y de qué manera pueden recibir una indemnización para ejercer su derecho a la reparación del daño (Pinkus Aguilar, 2021).

puesta del IMSS y a través del Pleno del INAI ordenamos que le entregara a la solicitante el expediente de manera íntegra para que pudiera utilizarlo como prueba en el proceso legal que estaba llevando a cabo.

Con la recuperación de este caso, que duró casi ocho años sin resolver, hasta que intervino el INAI, enfatizo el papel clave de los organismos garantes de la transparencia como medios de justicia ciudadana, sobre todo, para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, como son las madres de familia en nuestro país: muchas mueren y otras se quedan huérfanas de hijas y nietos.

En México, cada día mueren dos madres por «causas prevenibles con el embarazo, parto y el puerperio» (Grupo de Información en Reproducción Elegida, s. f.). En el caso que he compartido, la madre que perdió a sus descendientes, al menos, pudo acceder a justicia económica gracias al derecho a saber.

## CASO 2. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PAGO DE PENSIÓN ALIMENTICIA DE UNA PERSONA MENOR DE EDAD POR PARTE DE LA CFE (RRD 2070/24)<sup>3</sup>

El segundo caso que comparto también es de una madre de familia. En septiembre de 2024, resolví una queja interpuesta por una mujer ante la Comisión Federal de Electricidad (CFE). La situación era que ella tenía una resolución judicial a su favor para que su expareja le diera una pensión alimenticia al hijo de ambos. Debido a que él era empleado de la Comisión, le correspondía a esta institución descontarle el monto correspondiente y depositarlo a la cuenta de la madre de familia. Sin embargo, hasta esa fecha ella seguía sin recibir la pensión para su hijo. Por eso, para rastrear el origen del faltante, preguntó por el nombre de la persona titular y el número

---

<sup>3</sup> Resolución disponible para consulta en Del Río Venegas (2024d).

de la cuenta de la que se estaba descontando la pensión alimenticia, además de la cantidad adeudada.

En respuesta, la Comisión le indicó que le permitiría revisar la información solicitada una vez que acreditara su personalidad. No obstante, cuando la madre de familia intentó establecer contacto con el área correspondiente para cumplir con este requerimiento, no recibió respuesta. Por ello, interpuso una queja ante el INAI, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Así fue como el caso llegó a mi ponencia. Después de analizarlo, junto con mi equipo, consideré que la Comisión había sido omisa en las gestiones que requería para buscar la información en sus áreas, aun cuando ya tenía conocimiento previo del mandato judicial que la obligaba.

Con este caso muestro la situación de muchas mujeres mexicanas que, ante la falta de voluntad por parte de sus exparejas o de las empleadoras y empleadores de estos, necesitan el apoyo de instituciones como el INAI para hacer cumplir a los padres deudores sus obligaciones económicas. Según datos del año 2023, recabados por el INEGI, en nuestro país, «3 de cada 4 hijos de padres separados no reciben pensión alimentaria y el 67.5 % de las madres solteras enfrentan la evasión de las obligaciones de sus exparejas» (López, 2023).

### **CASO 3. EXPEDIENTE MÉDICO COMPLETO DE UN PADRE DIFUNTO. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE) (RRD 642/24)<sup>4</sup>**

El tercer caso que presento es el de un hombre que solicitó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

---

<sup>4</sup> Caso inédito, basado en la información que recibió la ponencia a mi cargo.

acceso a un expediente médico de su padre, generado como parte de la atención médica que este había recibido en marzo de 2021, ya que lo necesitaba para iniciar un trámite de pensión. Una vez que el solicitante acreditó su identidad y parentesco, el IssSTE lo citó para entregarle el archivo solicitado. Sin embargo, al llegar a la cita, un servidor público le informó que el expediente se había extraviado y que solo habían rescatado diez hojas de una base de datos.

Cuando este caso llegó a mi ponencia, propuse que el IssSTE buscara nuevamente la información en las áreas que pudieran tener el expediente. Y, en caso de que se confirmara que no lo tenían, el IssSTE debería informar el resultado al Órgano Interno de Control y a la Fiscalía General de la República. La decisión fue respaldada de forma unánime por el resto del Pleno.

Esta historia es relevante porque los casos de inconformidad ante instituciones como el IMSS y el IssSTE fueron de los más recurrentes en el INAI durante el tiempo que me desempeñé como comisionada. Es muy común que las extrabajadoras y extrabajadores de estas instituciones públicas tengan dificultades para tramitar su jubilación, debido a que las cuentas con las retenciones que les hicieron sus empleadoras y empleadores, a lo largo de su vida laboral, no están unificadas y, sumado a ello, las dependencias les niegan la información que les permitiría vincularlas.<sup>5</sup>

Además, el caso muestra los retos y las inconsistencias en materia de transparencia que aún enfrentan las instituciones de nuestro país.

Recientemente, el IssSTE ha hecho grandes esfuerzos para evitar el cobro indebido de pensiones de personas fallecidas; gracias a la colaboración

---

<sup>5</sup> Para que una persona acceda su pensión, el IssSTE y el IMSS exigen que las retenciones que le hicieron sus empleadoras y empleadores estén en una sola cuenta bancaria, ya que, muchas veces, las personas cotizan sus semanas laborales en otras instituciones o con distintos números de seguridad.

entre esta institución y el Registro Nacional de Población (RENAPO), en 2024, se ahorraron 297 millones de pesos que podrán invertirse en otros rubros (ISSSTE, 2024). Pero, en contraparte, hay muchos casos —como el que he compartido—, en los que las trabajadoras y los trabajadores no pueden acceder a sus pensiones por falta de acceso a sus historiales laborales.

Al contrastar estas dos situaciones, surge la duda acerca de si el ahorro logrado es producto solamente de las medidas anticorrupción tomadas por la institución o si también se origina en las pensiones legítimas que no se están pagando por otros motivos. Visto así, es claro por qué es importante que haya instituciones como el INAI que ayuden a resolver estas inconsistencias; de otra manera, los logros institucionales en materia de transparencia se tornan opacos.

#### **CASO 4. INFORMACIÓN SOBRE DERECHOHABIENTES FALLECIDOS CON SALDO POSITIVO EN EL INFONAVIT (RRA 7922/24)<sup>6</sup>**

El cuarto caso que comparto se relaciona con un tema de alto interés para quienes son titulares de cuentas en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) o son familiares de titulares.

El caso se trata de una persona que quería saber qué sucede con el saldo a favor de las cuentas de INFONAVIT de personas fallecidas; específicamente, deseaba comprender cómo es el proceso para que cualquier familiar reclame el saldo a favor en la cuenta de INFONAVIT de una persona que ya murió y qué pasa cuando no existe un reclamo. Sin embargo, en respuesta, el INFONAVIT no le entregó la información estadística con el desglose solicitado; solo mencionó que, cuando una persona cumple setenta años y no ha cobrado los recursos, estos pasan al Fondo de Pensiones

---

<sup>6</sup> Resolución disponible para consulta en Del Río Venegas (2014b).

para el Bienestar. Asimismo, le informó que, en los casos de fallecimiento, los saldos se mantienen en el Fondo Nacional de Vivienda hasta que alguien los reclama.

Cuando analicé esta queja, concluí que el problema con la respuesta del INFONAVIT era que no resolvía todas las consultas de la persona solicitante. Además, había un vacío de información, pues no se había consultado al personal de todas las áreas que pudieran dar respuesta.

Por el alcance social del tema de este caso, después de analizarlo, lo expuse públicamente ante mis compañeras y compañeros del Pleno del INAI. Y, en conjunto, concluimos que era imperante ordenar al INFONAVIT que modificara su respuesta.

Comparto este caso, porque la necesidad de conocer números de seguridad social del INFONAVIT o saldos por asuntos relacionados con créditos de vivienda fueron dos temas muy frecuentes en las solicitudes de atención del INAI. También, porque, al igual que en el caso del ISSSTE, hay ciertas inconsistencias que merecen atención.

Como sabemos, a partir de la reforma de pensiones aprobada este año, el saldo de las cuentas inactivas del INFONAVIT pasa al Fondo de Pensiones para el Bienestar; hasta abril de 2024, esto correspondía a 2,200 millones de cuentas inactivas que equivalían a 4,500 millones de pesos (Saldívar, 2024). En su momento Carlos Martínez, el director del INFONAVIT, señaló que esta nueva reasignación del recurso es un logro porque antes ese dinero simplemente se iba al gasto corriente de ese instituto dejando margen para cierta opacidad en el manejo (Saldívar, 2024). En ese sentido, sin duda, la reasignación es un avance en materia de transparencia. Sin embargo, esta mejora se torna difusa al contrastarla con casos como el que acabo de exponer: ¿Qué pasa si esas 2,200 millones de cuentas inactivas

están paralizadas por obstáculos burocráticos? Según la misma reforma, las personas podrían reclamar su dinero aun cuando ya haya pasado al Fondo de Pensiones para el Bienestar, pero, evidentemente, esto se traduce en un obstáculo adicional para las ciudadanas y ciudadanos que quieren acceder a sus cuentas. Además, específicamente sobre el caso que he compartido, cabe mencionar que no hay información pública disponible sobre cuántas de las cuentas inactivas son de personas fallecidas.

Cierro esta historia recordando que el INFONAVIT nació en 1972 para que las y los derechohabientes accedieran a créditos que les permitieran tener una vivienda propia, pagar una hipoteca o comprar un terreno para construir. El INFONAVIT, que es la solución del Estado mexicano para garantizar el derecho a la vivienda, funciona a partir de un modelo tripartita en el que participan las trabajadoras y los trabajadores, los patrones y el gobierno. Si cualquiera de estos participantes incumple su parte, el modelo deja de funcionar. Además, al igual que en los casos previos, este ilustra que cuando las instituciones públicas evaden sus responsabilidades, los órganos garantes de la transparencia ofrecen una alternativa para asegurar el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía.

#### **CASO 5. SEGURO DE CESANTÍA EN EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL (RRD 1726/24)<sup>7</sup>**

El quinto caso que comparto llegó a mi ponencia en agosto de 2024. Ese mes, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, una persona pidió conocer el monto que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social<sup>8</sup> había retenido y entregado al IssSTE por con-

---

<sup>7</sup> Resolución disponible para consulta en Del Río Venegas (2024c).

<sup>8</sup> Ahora llamado Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y *Reinserción Social*.

cepto de *seguro de cesantía*<sup>9</sup> durante su periodo de trabajo y en los diversos cargos que ocupó en esa institución. Sin embargo, después de la correspondiente búsqueda en archivos, el Órgano Administrativo determinó que no se había encontrado ninguna prueba sobre ese procedimiento.

Al analizar este caso, advertí una incongruencia en la respuesta del sujeto obligado: resultaba contradictorio que hubiera cuotas descontadas en el expediente laboral del trabajador, pero no registros del monto total al que equivalían. Esto me llevó a concluir que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social debía revocar la respuesta que había dado.

Este caso es representativo de lo que muchas veces ocurre en nuestro país. Por inverosímil que parezca, hay instituciones que se excusan en elementos absurdos para incumplir los derechos de las personas; en este caso, el sujeto obligado manifestó que no podía hacer la cuenta de cuántos recursos había descontado a sus trabajadoras y trabajadores a lo largo de los años.

Además, la historia deja muy claro por qué el derecho a la información es un *derecho llave*. La falta de transparencia puede impedir que las personas que trabajan accedan a los recursos que les corresponden para asegurar una mejor calidad de vida al término de su relación laboral con una institución pública o privada.

---

<sup>9</sup> El *seguro o pensión de cesantía* se refiere a la modalidad en la que, a partir de los 60 años, una trabajadora o un trabajador puede solicitar su retiro laboral y la pensión correspondiente por causa de vejez, principalmente (IMSS, s. f.).

## **CASO 6. PRIMER NÚMERO DE SEGURIDAD SOCIAL ANTE EL IMSS (RRD 450/24)<sup>10</sup>**

La penúltima historia que relato también se relaciona con el cumplimiento del derecho a recibir una pensión laboral. Este caso lo resolví, con ayuda de mi ponencia, en marzo de 2024.

Una persona le pidió al IMSS que le informara el número de seguridad social que le habían asignado en 1978, al inicio de su vida laboral, en el estado de Aguascalientes. También solicitó conocer el número de semanas que había cotizado en aquel primer empleo. No obstante, el IMSS le respondió que, tras una búsqueda en los órganos que coordina en esa ciudad, no se había encontrado ningún número de seguridad social relacionado con la persona solicitante. Por esta razón, la persona requirente, en ejercicio de su derecho de protección de datos personales, se quejó ante el INAI.

Como en los casos anteriores, dada la respuesta incompleta por parte del sujeto obligado, la revoqué.

A inicios de 2024, había 22 millones 133 mil 407 personas aseguradas en el IMSS (IMSS, 2024). Esta cifra nos da una idea de cuántas trabajadoras y trabajadores pueden estar en una situación similar a la que describí.

## **CASO 7. HISTORIAL LABORAL (RRD 1598/24)<sup>11</sup>**

El último caso que expongo también es sobre pensiones. Esta historia llegó a mi ponencia en agosto de 2024. Por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, una persona le pidió al IMSS una copia certificada de su historial laboral en dos empresas en las que había trabajado, y, además, proporcionó los documentos que la acreditaban como propietaria de los datos personales solicitados. Sin embargo, a pesar de que la persona siguió

---

<sup>10</sup> Caso inédito, basado en la información que recibió la ponencia a mi cargo.

<sup>11</sup> Caso inédito, basado en la información que recibió la ponencia a mi cargo.

el debido proceso para hacer el trámite, el IMSS no le proporcionó la información, pues argumentó que había una inconsistencia entre su Clave Única de Registro de Población (CURP) y su número de seguridad social. Además, replicó que, dada la inconsistencia, en caso de proporcionarle lo solicitado, se estarían poniendo en riesgo los datos de posibles terceras personas.

A simple vista, la respuesta del IMSS me pareció razonable. Sin embargo, casos previos me habían enseñado que, muchas veces, los sujetos obligados usan estos criterios engañosamente. Por eso, mi equipo y yo decidimos hacer dos análisis.

Primero, revisamos el proceso interno que había seguido el IMSS, y encontramos que no se había preguntado a todas las áreas que pudieran tener el historial laboral. Después, analizamos la supuesta inconsistencia en la CURP y el número de seguridad social. En este caso, el hallazgo fue que la persona sí necesitaba regularizar algunos datos; sin embargo, no había manera de que la CURP o el número de seguridad social pertenecieran a otra persona. Es decir, en ningún caso, la atención de la solicitud pondría en riesgo los datos personales de terceras personas. El argumento del IMSS era improcedente.

Como resultado de este doble análisis, el Pleno del INAI apoyó mi postura de revocar la respuesta dada a esta persona. Así, solicitamos al IMSS que hiciera una búsqueda congruente y exhaustiva en todas las áreas posibles para hallar el historial laboral y dárselo a la brevedad a la persona solicitante.

Al igual que en los casos que compartí del ISSSTE y del INFONAVIT, esta historia evidencia que una de las principales dificultades que enfrentan las personas para tramitar su jubilación, en nuestro país, son

las trabas innecesarias que, muchas veces sin un fundamento válido, les ponen las instituciones.

### **RETOS PARA HACER CUMPLIR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Los siete casos que he expuesto en este capítulo no dejan lugar a duda sobre la dimensión social del INAI para hacer cumplir los derechos humanos de las mexicanas y los mexicanos. Asimismo, son una evidencia palpable de la importancia de que haya organismos autónomos que garanticen el derecho a la información y medien entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Sin embargo, es cierto que las instituciones de la transparencia también enfrentan desafíos.

Enseguida, comparto cuatro retos en materia de acceso a la información que tenemos por cumplir.

#### **Primer reto. Informar a la ciudadanía sobre el derecho de acceso a la información y a la protección de los datos personales**

El punto de partida para garantizar el derecho a la información es orientar a la población, de manera accesible y clara, sobre los derechos de la transparencia. Es necesario generar materiales y planes de acción para que todas las personas sepan con claridad qué información pueden solicitar a las instituciones públicas (o bien, cómo acceder a la información que ya está publicada), en especial, a aquellas que velen por el derecho a saber. También es imprescindible realizar más campañas educativas para enseñarles a las personas a proteger sus datos personales e, incluso, a no exponerlos desde un inicio. Asimismo, es elemental capacitar a la población acerca de cómo interponer quejas.

Estas medidas aumentarán la confianza en las instituciones y tendrán un impacto positivo en el cumplimiento de los derechos de la transparen-

cia, incluida la participación ciudadana. Por el contrario, si no se continúan estas líneas de acción, la falta de información podría ser usada por personajes públicos que más allá de propuestas constructivas que fortalezcan el Estado de derecho, busquen eliminar los logros de transparencia que como sociedad mexicana tanto nos ha costado ganar.

### **Segundo reto. Simplificar el proceso burocrático**

Ante la publicación de la reforma constitucional de 2024 y las consecuentes leyes secundarias en materia de transparencia, la Plataforma Nacional de Transparencia no podrá seguir funcionando bajo su arquitectura original, pero podría ser útil bajo un nuevo formato. En cualquier caso, el reto será que el uso de las tecnologías permita un acceso más sencillo y rápido a la información pública. Además, los procedimientos que recaen en las servidoras y los servidores públicos deberán simplificarse, sobre todo, aquellos que implican el uso de lenguaje jurídico. La comunicación con la ciudadanía debe ser en lenguaje claro.

### **Tercer reto. Concientizar a los sujetos obligados**

Es necesario capacitar al personal de las instituciones o dependencias de gobierno sobre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, de tal manera que los procesos internos de cada institución estén alineados con el cumplimiento de estos derechos. Esto evitará que las funcionarias y los funcionarios incurran en prácticas reprochables —como las que he descrito en este capítulo—, para retrasar las respuestas o negar la información que se les solicita, o, incluso, para argumentar la inexistencia de los datos. Estas barreras obstaculizan el derecho a la información y, con ello, el cumplimiento de los derechos humanos.

#### **Cuarto reto. Aumentar los recursos tecnológicos y el acceso a internet en las zonas más desfavorecidas del país**

La falta de acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación impide que muchas personas puedan solicitar información a las instituciones públicas de manera fácil y rápida. Asimismo, el rezago tecnológico vulnera el derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales y con esto, a su vez, aumenta la desigualdad y la injusticia en el país, pues perpetúa un círculo vicioso en el que las personas que viven en situación de pobreza son las que menos acceso tienen al ejercicio de sus derechos. Por ello, es indispensable reducir la brecha tecnológica.

#### **CONCLUSIONES**

Los casos que expongo en este capítulo dejan claro que, en el momento actual de la historia de la transparencia en nuestro país, es indispensable que existan instancias con autonomía técnica, imparciales, objetivas y profesionales que garanticen el derecho a saber.

Actualmente, las instituciones públicas tienen muchas deficiencias para garantizar el acceso a la información pública y, además, están atravesadas por vicios estructurales que muchas veces rayan en la corrupción. Aunado a ello, el grueso de la población aún desconoce los derechos y mecanismos de la transparencia. Por ello, es indispensable que existan organismos especializados en la materia que funjan de intermediarios entre la población y el gobierno.

## CAPÍTULO 5.

### ADIÓS AL INAI

*Di la verdad.  
La transparencia genera legitimidad.*  
JOHN C. MAXWELL

En este quinto, y último capítulo, hago un recuento de los obstáculos que enfrenté, como comisionada, para defender la existencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ante la inminencia de su desaparición. Desde que llegué al Instituto, el 18 de noviembre de 2020, una de mis principales funciones como servidora pública fue sortear el panorama adverso que enfrentó el organismo autónomo encargado de garantizar la transparencia de la información pública en nuestro país. Siempre estuve abierta a dialogar y escuchar, para atender las áreas de oportunidad, así como para responder a las críticas que se le hacían al Instituto.

Justamente, la motivación que me llevó a escribir este libro fue hacer una apología del INAI que ayudara a proteger su continuidad. Sin embargo, esta defensa llegará tarde para cumplir esa meta. Cuando publique este libro, a principios de 2025, el INAI estará a punto de dejar de existir o ya

no existirá. No obstante, el tener la certeza de la extinción del Instituto, si bien me trae una profunda desilusión, no disminuye la certeza que tengo sobre la importancia de publicar esta obra.

Aunque el INAI ya no exista, o incluso con mayor razón, es necesario que las mexicanas y los mexicanos conozcamos la historia y el valor que esta institución tuvo para el progreso de la transparencia y la democracia en nuestro país. Además, es necesario que la sociedad mexicana sepa con claridad cuáles fueron los motivos infundados para disolver al Instituto. Debemos tratar con justicia las instituciones de nuestro pasado, para poder construir mejores en un futuro.

Una de las principales injusticias padecidas por el INAI fue la campaña de desinformación, orquestada desde distintas esferas públicas y privadas. Por ello, en este capítulo pongo en evidencia las mentiras que se dijeron del Instituto. Además, explico el impacto que tuvo el rol del Senado de la República al no nombrar a las dos personas que faltaban en el Pleno.

La narración que comparto enseguida se resume en el título que el premio nobel Gabriel García Márquez dio a una de sus obras más reconocidas. Las siguientes líneas son la «crónica de una muerte anunciada».

## ANUNCIO Y DESENLACE<sup>1</sup>

Oficialmente, la cuenta regresiva del INAI comenzó el lunes 5 de febrero de 2024 (irónicamente, el Día de la Constitución Mexicana). Ese día, el entonces presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, envió un paquete de reformas constitucionales al Congreso de la Unión. Una de esas iniciativas buscaba incorporar a la Administración Pública Fede-

---

<sup>1</sup> Este apartado es una versión adaptada de un artículo que publiqué en la revista *Nexos* el 4 de abril de 2024, titulado «¿Cuál es la batalla del INAI para defender la transparencia?» (Del Río Venegas, 2024e).

ral las funciones efectuadas por siete organismos: cuatro constitucionales autónomos, dos órganos reguladores de energía y un organismo público descentralizado orientado a la política pública educativa.

La propuesta se planteó como una simplificación orgánica del Estado mexicano, fundamentada en una narrativa que presentaba a los organismos autónomos y a su personal como cúpulas elitistas y «burocracias doradas» que «duplicaban funciones y tareas» —supuestamente realizadas— por la propia administración federal.

Las instituciones que serían absorbidas eran el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU).

Seis meses después, el viernes 23 de agosto, unos días antes de que concluyera el ejercicio de la LXV Legislatura (2021–2024) y entraran en funciones las nuevas legisladoras y legisladores, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó la reforma propuesta por el Ejecutivo Federal; la intención era «dejar todo listo» para que el nuevo Congreso, que entraría en funciones el 1 de septiembre, discutiera el asunto en cuanto llegara, pero esto no ocurrió, sino alrededor de tres meses después, a mediados de noviembre.

La noche del miércoles 20 de noviembre, con 347 votos a favor y 128 en contra, la Cámara de Diputados aprobó la reforma en lo general. Y, al día siguiente, jueves 21 de noviembre, con 332 votos a favor, 119 en con-

tra y cero abstenciones, la Cámara de Diputados aprobó, en lo general y en lo particular, la reforma que desaparecería al INAI y transferiría la mayoría de sus funciones a la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno<sup>2</sup>.

Una semana después, el jueves 28 de noviembre, con 86 votos a favor y 40 en contra, el Senado de la República también aprobó la reforma, en lo general y lo particular, y, enseguida, envió el dictamen a las legislaturas de las entidades federales para que lo discutieran y aprobaran, antes de su publicación oficial.

Después, el martes 3 de diciembre, la reforma constitucional fue avallada por 17 congresos estatales, que era la cantidad mínima requerida para su aprobación constitucional.

Finalmente, el viernes, 20 de diciembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que elimina al INAI y a otros organismos autónomos. A partir de ese día, empezó el plazo —de máximo 90 días naturales— para la publicación de las leyes secundarias. Una vez que esas leyes se publiquen, quienes conformamos el Pleno del INAI deberemos dejar nuestros cargos.

Un mes después de la publicación del Decreto, el lunes 27 de enero de 2025, quienes integramos el Pleno del Instituto tuvimos la primera reunión oficial con Raquel Buenrostro Sánchez, titular de la Secretaría Anticorrupción y Bueno Gobierno, para acordar una transferencia de funciones ordenada, eficiente y en estricto apego a la ley. En ese encuentro, le hablé de la urgente necesidad de esclarecer el futuro de la Plataforma Nacional de Transparencia ante la incertidumbre que prevalecía en la opinión pública. Como coordinadora de esta tecnología, me interesaba conocer su opinión al respecto. Sobre esto, la secretaria nos comentó que la Plataforma con-

---

<sup>2</sup> Antes, Secretaría de la Función Pública.

tinuaría funcionando; incluso, propuso que en la transición se utilizaran cintas magnéticas para respaldar la base de datos calculada en 16 terabytes, así como realizar una validación criptográfica, es decir, una huella digital única que registre cualquier cambio que se realice a los archivos.

Cuatro días después, el viernes 31 de enero de 2025, en la conferencia matutina presidencial, la secretaria Buenrostro Sánchez, presentó el nuevo modelo que se pondrá en marcha en un futuro próximo para garantizar el ejercicio de estos derechos.

En resumen, estos fueron los sucesos que marcaron los últimos días del INAI. Sin embargo, la historia que llevó a este desenlace comenzó mucho antes.

#### **CALDO DE CULTIVO: DESINFORMACIÓN Y MANIPULACIÓN**

La campaña de desinformación en contra del INAI se intensificó a partir de 2018. Antes de mi llegada a este instituto, cuando era comisionada del organismo garante de transparencia en Zacatecas, el INAI ya era uno de los principales blancos de ataque de diversos actores públicos. Desde ese entonces, era evidente que existía una profunda desconfianza hacia esta institución. Tal fue la agenda en contra del Instituto que, del 1 de diciembre de 2018 hasta el 3 de septiembre de 2024, el titular del Poder Ejecutivo lo mencionó, al menos, en 156 ocasiones, en 77 conferencias distintas.<sup>3</sup> Una y otra vez, se presentaba al INAI como un organismo burocrático, ineficaz, costoso y protector de intereses ajenos a los de la ciudadanía.

---

<sup>3</sup> Datos tomados del sitio web [amlopedia.com](http://amlopedia.com) (ahora [sheinbaumpedia.com](http://sheinbaumpedia.com)), un proyecto independiente que utilizó inteligencia artificial para recopilar palabras clave en las conferencias matutinas del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Este rechazo hacia el INAI formó parte de un discurso antineoliberal, que se basaba en la denuncia de políticas económicas implementadas a finales de la década de 1980, caracterizadas por la liberación del mercado, la reducción del gasto público y la privatización de empresas estatales (Bravo Regidor, 2024). Según esta narrativa, esas prácticas favorecieron a una élite económica en detrimento de la mayoría de la población, lo que exacerbó las desigualdades sociales y debilitó al Estado mexicano.

Desde ese punto de vista, la creación de los órganos autónomos —entre ellos el INAI— en los años 90 y en la primera década del siglo XXI, fue parte de un proceso de reestructuración neoliberal de la administración pública para beneficiar a intereses privados. En lo que concierne específicamente al INAI, para descalificarlo, entre otras cosas, se dijo que ocultaba información de casos críticos de corrupción, que era un simulador de transparencia, que representaba un gasto innecesario y que actuaba como facción partidista; en esencia, el posicionamiento era que el Instituto no le convenía al país y que el presupuesto que se le destinaba podía ser utilizado de mejor forma, por ejemplo, para las pensiones de trabajadoras y trabajadores (Del Río Venegas, 2024b).

Así, a través de la repetición de estos discursos negativos, dichos desde diversas esferas, se fue poniendo en duda la necesidad de que existiera un organismo autónomo dedicado a la transparencia. De esta manera, se afectó tanto la percepción pública como el respaldo político hacia el organismo. Además, se generó un clima de polarización en torno a la transparencia. Como resultado de esta campaña en contra del INAI, los esfuerzos del organismo fueron percibidos por ciertos sectores como innecesarios o incluso contraproducentes.

A continuación, expongo y desarticulo catorce mentiras que fueron deteriorando poco a poco la imagen del Instituto ante la sociedad.<sup>4</sup>

### Catorce mentiras sobre el INAI

1. «Los comisionados del INAI ganaban más que el presidente». Falso. Esta información es pública y puede consultarse en la Plataforma Nacional de Transparencia.
2. «El INAI y la Secretaría de la Función Pública duplicaban funciones». Falso. El INAI tutelaba dos derechos humanos: el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales; mientras que la Secretaría de la Función Pública solo investigaba faltas administrativas o irregularidades dentro de la Administración Pública Federal.
3. «El INAI representaba un gasto oneroso para el país». Falso. El presupuesto del INAI para 2024 fue de 1,097 millones de pesos. De 2018 a 2024, el INAI no registró un incremento presupuestal de gran impacto. En millones de pesos, los recursos de los últimos seis años se distribuyeron de la siguiente manera: en 2018, 1,098; en 2019, 900; en 2020, 877; en 2021, 905; en 2022, 982; y en 2023, 1,047. Considerando la inflación —que de 2018 a 2023 fue del 24 %—, en cinco años, el INAI presentó una disminución en su presupuesto del 22.9 % en términos reales. En otras palabras, la variación en el presupuesto recibido por parte del INAI no correspondió al incremento inflacionario, lo que se tradujo en menos

---

<sup>4</sup> En la siguiente lista compilo una versión editada de observaciones que escribí para distintos medios con la intención de defender al INAI y sus funciones. En julio de 2023, publiqué el artículo «10 mentiras sobre el INAI que debemos combatir para evitar desinformar» en *El Sol del Centro* (Del Río Venegas, 2023c) y en mayo de ese mismo año, publiqué «Algunas mentiras sobre el INAI» en *El Herald de México* (Del Río Venegas, 2023b).

recursos recibidos. Si dividimos el último presupuesto anual entre la población —que, según el último censo poblacional hecho por el INEGI, en 2020 era de 126 millones 14 mil 24 habitantes (INEGI, 2021)—, el INAI costó menos de 9 pesos al año a cada mexicana y mexicano. Evidentemente, estas cifras no se contraponían con una propuesta gubernamental enfocada en la austeridad, el bienestar y la justicia social. Además, no está de más decir que, en cualquier caso, siempre será más costosa la opacidad.

4. «El INAI ocultaba información». Improcedente. Las instituciones son las que poseen la información pública y, por lo tanto, son ellas las responsables de difundirla o proporcionarla cuando las personas la solicitan. La función del INAI era intervenir, a manera de árbitro, entre las autoridades públicas y la sociedad, para garantizar que se cumpliera el derecho de acceso a la información y a la protección de los datos personales. Sobre todo, cuando las personas interponían un recurso de revisión (queja) ante el INAI, debido a que las instituciones les negaban la información requerida (por ejemplo, cuando la catalogaban como «clasificada» o «inexistente», o la entregaban de forma incompleta).
5. «El INAI nunca abrió información del Fobaproa». Improcedente. El INAI no tenía información del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Como acabo de decir, ni el INAI ni los 32 órganos locales de transparencia almacenaban información pública de otras instituciones. Lo que resguardaba el INAI, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, eran los registros de las solicitudes de información hacia otras instituciones y las inconformidades hacia ellas por negar información a la ciudadanía. Hasta

diciembre de 2024, en la Plataforma existían 841 registros relacionados con el Fobaproa, incluyendo solicitudes de información.

6. «El INAI no metió a la cárcel a funcionarios corruptos». Inconsistente. La Constitución y las leyes no facultaron al Instituto para dictar sentencias. Esa atribución le corresponde al Poder Judicial. El INAI tampoco tenía facultades de Ministerio Público o Fiscalía para investigar presuntas irregularidades.
7. «Los órganos autónomos como el INAI se crearon para defender a grupos de interés». Falso. Como lo expliqué en el primer capítulo, en una democracia, se crean instituciones autónomas —como el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o el INAI— para equilibrar el ejercicio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, es decir, para generar contrapesos. En otras palabras, ni el INAI ni los otros organismos autónomos se crearon para «desmantelar al Estado» o «privatizar el derecho público»; sino todo lo contrario. El INAI fue el resultado de décadas de luchas sociales que buscaron acotar el poder político, fortalecer la división de poderes y proteger las libertades de la ciudadanía, entre ellas, el derecho a saber y la protección de la privacidad. Además —tal como lo narré en el segundo capítulo—, el IFAI y luego INAI, en particular, nació gracias al esfuerzo del «Grupo Oaxaca», que sentó las bases para materializar las primeras leyes de transparencia. A partir de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014,<sup>5</sup> se creó un marco de colaboración interinstitucional que, si bien era joven, logró grandes resultados. La autonomía constitucio-

---

<sup>5</sup> Para saber más sobre esta reforma ver el segundo capítulo de este libro.

- nal del INAI y de los 32 organismos garantes de la transparencia en cada entidad federativa, la creación del Sistema Nacional de Transparencia y el desarrollo de la Plataforma Nacional de Transparencia fueron el producto de esos esfuerzos.
8. «Sería mejor que el INAI no existiera». Falso. La pérdida del INAI implica un cambio de modelo. Sin la mediación del Instituto, no habrá quien obligue a las autoridades en turno a hacer pública la información que poseen. Sin instituciones autónomas que combatan la opacidad y el mal uso de la información, la democracia mexicana quedará muy debilitada. Diluir el entramado institucional que sostenía al INAI implica debilitar la división de poderes y poner en riesgo el ejercicio efectivo de estos derechos humanos.
  9. «El derecho a la información sirve a una élite». Falso. Desde su creación, la función del Instituto fue atender inconformidades ciudadanas. Tan solo los 19,928 medios de impugnación registrados en mi ponencia, de noviembre de 2020 a noviembre de 2024, demuestran que la ciudadanía requiere de un órgano garante para hacer valer su derecho a saber (Del Río Venegas, 2024a).
  10. «Los datos personales pueden ser protegidos por el propio gobierno». Falso. Las vulneraciones de información personal de periodistas que cubrían la fuente presidencial en 2020 y la filtración de declaraciones patrimoniales en resguardo de la propia Secretaría de la Función Pública, ese mismo año, son ejemplos de que no ha existido imparcialidad en la protección de datos personales (Soto Galindo, 2020; Vallejo, 2024).
  11. «Nadie al interior del INAI propuso cambios». Falso. Por años impulsé una reingeniería para reducir costos, efficientar procesos y

- socializar de mejor forma los derechos tutelados por el Instituto.
12. «El INAI dejó de trabajar». Falso. Pese a que quienes integramos el Pleno del INAI vimos nuestra labor parcialmente paralizada en 2023 —debido a la omisión en el nombramiento de las dos personas faltantes en el Pleno del INAI por parte del Senado de la República—, todas las servidoras y los servidores públicos del Instituto continuamos trabajando, en cumplimiento de los artículos 6 y 16 de la Constitución, así como de las leyes secundarias en materia de transparencia y protección de datos personales.
  13. «El INAI no contaba con legitimidad democrática». Falso. La legitimidad de los organismos autónomos, como lo fue el INAI, no se sustenta en la cantidad de personas que los apoyan, es decir, no están sujetos a votación, pero eso no significa que no sean democráticos. La legitimidad democrática de estas instituciones se construye cuando, gracias a su labor, las personas logran materializar sus derechos en condiciones de igualdad.
  14. «El INAI permitió la corrupción en sexenios anteriores». Falso. El INAI no se condujo con filias ni fobias. Por el contrario, las resoluciones del Pleno fueron congruentes con la naturaleza autónoma e imparcial del Instituto. Los fallos siempre se fundamentaron en criterios específicos y especializados, alejados de intereses partidistas. Además, la labor del INAI hizo posible que las ciudadanas y los ciudadanos accedieran a los datos necesarios para dismantelar casos relevantes como los de Odebrecht y SEGALMEX —de los que hablé con detalle en el tercer capítulo—, y otros que también tuvieron amplia cobertura mediática y ya son de dominio público como el *Toallagate*, la Guardería ABC y la Casa Blanca.

Sobre este último punto vale la pena detenerme. Es necesario enfatizar que, desde el año 2003 (cuando era el IFAI) hasta su eliminación en diciembre de 2024, el Instituto siempre actuó con independencia e imparcialidad. Enseguida, recupero cuatro casos —de distintos sexenios—, que evidencian la ecuanimidad del INAI, incluso, en solicitudes de información que involucraron a los más altos niveles del gobierno.<sup>6</sup>

En 2007, una persona pidió a la entonces Procuraduría General de la República (PGR) información relativa a cualquier averiguación previa hecha por la propia Procuraduría hacia la persona que en ese momento ejercía el cargo de presidente de la República; la Procuraduría quiso reservar la información por doce años, pero el entonces IFAI revocó parte de la clasificación. De ese modo, en aquel sexenio, el Instituto jugó un papel decisivo al instruir a la Presidencia que entregara audios y documentos sobre las reuniones entre el entonces presidente saliente y el entrante.

En 2010, otra persona pidió al Instituto Mexicano del Seguro Social los contratos y las autorizaciones para la operación de guarderías subrogadas, así como documentos enviados a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública. En respuesta, el IMSS reservó la información argumentando que era materia de una investigación judicial. Sin embargo, el IFAI determinó que tal investigación había concluido y, por tanto, se debía entregar lo solicitado. La información relativa la Guardería ABC se encontraba en ese requerimiento.

En 2012, las resoluciones del Instituto permitieron ampliar la información sobre la Estafa Maestra, un esquema de corrupción que involucró a diversas universidades públicas.

---

<sup>6</sup> Los tres casos que narro a continuación los expuse antes en el artículo: «Nuestras resoluciones hablan por nuestra autonomía» (Del Río Venegas, 2024c).

En 2017, una persona le solicitó a PEMEX LOGÍSTICA datos sobre tomas clandestinas de combustible, pero se los negaron. Entonces, el INAI le instruyó a PEMEX que buscara y proporcionara la información que le habían requerido.

Recientemente, en 2022, el INAI instruyó a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) que realizara una búsqueda exhaustiva sobre el uso de Ivermectina para tratar la COVID-19. Pues, previamente, la COFEPRIS había negado tener tal documentación.

### EL ROL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

La campaña de desinformación en contra del INAI no fue una estrategia aislada; por el contrario, estuvo relacionada con el papel que desempeñó el Senado de la República en los últimos años. Las legisladoras y los legisladores fueron omisos en nombrar a dos integrantes que, por ley, debían conformar el Pleno del Instituto para su operación.

Según lo establecido en el artículo 6 de la Constitución y en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016), el Senado era la entidad responsable de nombrar a las comisionadas y los comisionados del INAI. Asimismo, según la misma ley, el Pleno del INAI debía estar conformado por siete integrantes y el periodo de funciones de cada uno debía ser de siete años a partir de su nombramiento.

Así las cosas, en abril de 2022, dos de las siete personas que conformábamos el Pleno del INAI, concluyeron su mandato. Por lo tanto, desde ese momento, la Cámara Alta estaba obligada a designar a dos nuevas personas para que el Instituto pudiera operar. Sin embargo, nunca lo hizo. La autoridad legislativa jamás nombró a las dos personas faltantes que, por ley, debían integrar el Pleno del INAI.

El vacío legal que le permitió al Senado evadir su responsabilidad fue que ni la Constitución ni la Ley Federal de Transparencia establecían un plazo para que se realizaran los nombramientos. Cabe mencionar que el INAI no fue la única institución afectada por el actuar de la Cámara Alta. En el mismo periodo, hubo otros organismos perjudicados por la falta de nombramientos, entre ellos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Del Río Venegas, 2023a).

Así, solo tres comisionadas y dos comisionados, estuvimos trabajando casi un año, hasta que, el miércoles 1 de marzo de 2023, el Senado, por fin, actuó; ese día, concretó la designación de los dos nombramientos pendientes (Cordero, 2023). Esta noticia nos devolvió el optimismo, pero por muy pocos días.

Quince días después, el presidente de la República, haciendo uso de sus facultades constitucionales (establecidas en el artículo 6), objetó ambos nombramientos<sup>7</sup>. O sea, estábamos en las mismas.

Ante esa intervención del Ejecutivo Federal, ese mismo día, por la noche, mis compañeras y compañeros del Pleno del INAI, en sesión extraordinaria, aprobamos por unanimidad interponer una demanda de *controversia constitucional*<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Este proceso lo detallé primero en un artículo para la revista *Nexos*, publicado el 22 de marzo de 2023 con el título: «¿El INAI está en riesgo?» Del Río Venegas (2023a).

<sup>8</sup> Según como la define la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2025), una *controversia constitucional* es una figura jurídica que puede ser promovida por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los estados, por los municipios, por el Poder Ejecutivo Federal, por las dos Cámaras del Congreso de la Unión o por órganos constitucionales autónomos federales y estatales. Se presenta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se considera que una norma, acto u omisión invade competencias que no son propias. Luego, la Corte determina si es así o no.

El 27 de marzo de 2023 interpusimos la controversia constitucional ante la Suprema Corte en contra del Senado de la República. Nuestro argumento fue que considerábamos como agravio la omisión de los dos nombramientos pendientes por parte del Senado, ya que esa pausa dejaba al Pleno del Instituto con solamente cinco de los siete integrantes según lo indicado en la Constitución.

Aunado a la controversia constitucional, también solicitamos a la Suprema Corte una suspensión temporal del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que pudiéramos sesionar con cuatro integrantes. Esto, debido a que otro compañero estaba por finalizar su periodo como comisionado, el 31 de marzo de 2023. Con su salida, el Pleno se iba a quedar imposibilitado para sesionar, pues solo estaríamos en actividad cuatro integrantes.

Aproximadamente tres semanas después, el 24 de abril, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos notificó que había admitido la controversia constitucional (es decir, que estudiaría el expediente y presentaría una resolución al Pleno de la Corte); pero nos negó la suspensión del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ante esa negativa, el 2 de mayo apelamos la decisión mediante un recurso de reclamación por la negativa de la suspensión. El 9 de mayo la Corte admitió el recurso y lo turnó al ministro Javier Laynez Potisek.

Dos meses después, el 13 de julio, el proyecto de sentencia respecto a la controversia constitucional —cuyo sentido era en contra del INAI—, fue votado y rechazado por el Pleno de la Corte (con 8 votos en contra y 3 a favor).

En la discusión sobre la controversia constitucional, el ministro Luis María Aguilar señaló que la omisión del Senado representaba un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, lo que había dejado al INAI en una situación de inoperancia que afectaba directamente la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública. Así que el proyecto fue retornado a la ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Luego, fue hasta el viernes, 23 de agosto, que la segunda sala de la Suprema Corte aprobó la suspensión que solicitamos para poder sesionar con cuatro integrantes y, a los ocho días, retomamos sesiones de manera ordinaria. Cabe mencionar que, durante el periodo que fuimos solamente cuatro integrantes en actividad, sesionamos algunas veces de forma extraordinaria, pero solo por órdenes de jueces ante demandas de amparo.

En resumen, del 1 de abril al 30 de agosto de 2023, el INAI permaneció en un estado de vacío. Esta situación fue sumamente grave, ya que se acumularon 8,953 medios de impugnación sin resolver, es decir, hubo casi 9,000 personas que vieron vulnerados sus derechos de transparencia (Del Río Venegas, 2023d).

Para tener una idea del ritmo de trabajo del Instituto, hay que mencionar que cada semana, en el INAI resolvíamos alrededor de 500 quejas en contra de sujetos obligados a nivel federal (Del Río Venegas, 2023a). Tan solo en 2022, atendimos más de 24 mil controversias y medios de impugnación (Piña, 2023). En 2023, ese número fue mayor a 20 mil y, hasta finales de octubre de 2024, la cifra era cercana a 18 mil.<sup>9</sup>

A la par, el ejercicio del derecho a saber y los derechos ARCOP (Acceso, Rectificación, Cancelación, Oposición y Portabilidad) mantuvo un creci-

---

<sup>9</sup> Estas cifras de 2023 y 2024 las recuperé con información de distintas direcciones del INAI que coordiné como comisionada.

miento sostenido en los últimos años en todo el país. Las solicitudes de información pasaron de 22,903 en 2003, a un millón 131 mil 41 solicitudes en 2023. Hasta octubre de 2024 se contabilizaron 832,838 solicitudes de información pública. El total de solicitudes desde 2003 a octubre de 2024 fue de 10 millones 43 mil 974. En el caso de las quejas interpuestas a través del Instituto, por incumplimiento de las autoridades para transparentar información, crecieron de 632 en 2003 a 20,083 en 2023. Para octubre de 2024 la cifra alcanzó las 17,566 quejas. El total desde 2003 a finales de 2024 era de 415,083.<sup>10</sup>

Esta era la situación cuando, el 2 de octubre de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional, dándole la razón al INAI. Además, instruyó al Senado que designara los nombramientos faltantes antes del 15 de diciembre de ese año (Del Río Venegas, 2023d). Sin embargo, una vez más, el Poder Legislativo no acató la orden.

Las legisladoras y los legisladores realizaron algunas votaciones para enviar el mensaje de que cumplían con la instrucción de la Suprema Corte, pero sin lograr los «consensos» necesarios (las mayorías necesarias). El retraso en los nombramientos fue atribuido a razones políticas, con la sospecha de que se había dado prioridad a intereses ideológicos sobre los méritos de las candidatas y los candidatos.

## DÍAS DE OPTIMISMO E INCERTIDUMBRE

Como he venido contando, el puente de comunicación entre el INAI y el Poder Ejecutivo Federal estuvo roto durante los últimos años. A pesar de nuestras insistentes solicitudes de audiencia a los secretarios de Gobernación anteriores, fuimos ignorados. Sin embargo, el panorama cambió a partir del

---

<sup>10</sup> Las cifras que comparto en este párrafo las publiqué antes en una presentación de noviembre de 2024 (Del Río Venegas, 2024k).

martes 1 de octubre de 2024, cuando se llevó a cabo el relevo del titular del Poder Ejecutivo Federal. Es decir, el día que Claudia Sheinbaum Pardo rindió protesta como presidenta de la República en el Congreso de la Unión.

En este nuevo contexto político, el miércoles 16 de octubre, nos recibió la secretaria de Gobernación, Rosa Icela Rodríguez. En esa reunión, la nueva responsable de la gobernabilidad en el país mostró sensibilidad y capacidad de escucha ante nuestros planteamientos (Del Río Venegas, 2024i).

Un día antes de la reunión, mis colegas y yo nos pusimos de acuerdo sobre el asunto que cada quien presentaría ante la secretaria. La meta era exponer las pruebas que desmentían las difamaciones sobre el Instituto. Por mi parte, entregué los resultados de las *auditorías forenses*<sup>11</sup> que realizó la Auditoría Superior de la Federación al INAI.

En el encuentro, también explicamos lo que hacía el INAI con fundamento en su autonomía; resaltamos la capacidad técnica especializada del personal en materia de derecho a saber y a la privacidad; mostramos la importancia de la Plataforma Nacional de Transparencia; y expusimos las inquietudes que existen en el dictamen aprobado sobre diversos asuntos, entre ellos, la protección de datos personales.

Al finalizar el encuentro, la secretaria de Gobernación se comprometió a compartir la minuta de la reunión con la presidenta Claudia Sheinbaum. También, nos solicitó más detalles sobre la operación y el presupuesto del Instituto, del cual nos pidió hacer un adelgazamiento mayúsculo a través de una reingeniería.

El 25 de octubre, en espera de tener una segunda reunión, entregamos a Gobernación la tarjeta ejecutiva solicitada. En ese documento,

---

<sup>11</sup> Una *auditoría forense* es un tipo de auditoría sobre cumplimiento financiero orientada a presuntos actos irregulares en autoridades que reciben recursos públicos (Auditoría Superior de la Federación, s. f.).

propusimos que, para 2025, el presupuesto del INAI fuera de 752 millones de pesos, es decir, que se restaran 334 millones 884 mil 106 pesos, lo que equivalía al 30.5 % del presupuesto asignado en 2024 (Del Río Venegas, 2024j).

Al día siguiente de la reunión con la secretaria de Gobernación, el jueves 17 de octubre, la titular de la Secretaría de la Función Pública, Raquel Buenrostro, anunció la creación de la nueva Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, dependencia en la que se transformaría la Secretaría de la Función Pública y la cual absorbería las funciones del INAI (Redacción ejecentral, 2024).

Al enterarnos de ese anuncio, el martes 5 de noviembre, las comisionadas y el comisionado del INAI nos reunimos con el diputado Ricardo Monreal Ávila, presidente de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), en el Palacio Legislativo de San Lázaro, para expresarle nuestras preocupaciones acerca de la aprobación de la reforma. Ese mismo día, también sostuvimos un encuentro con el presidente del Senado de la República, Gerardo Fernández Noroña, a quien le comentamos los claroscuros de la iniciativa. Cabe mencionar que ambas reuniones fueron institucionales, de cordialidad e intercambio de ideas.

Dos días después, el jueves 7 de noviembre de 2024, la mesa directiva de la Cámara de Diputados emitió la declaratoria de publicidad del proyecto de decreto para la extinción de los siete órganos autónomos que mencioné antes, entre ellos el INAI. Asimismo, informó que la presentación para discusión y aprobación de la reforma se llevaría a cabo durante la semana del 11 al 14 de noviembre.

Un par de días después, el domingo, 9 de noviembre, durante una estancia en mi tierra de origen, Zacatecas, me reuní con la actual presiden-

ta de México, Claudia Sheinbaum. Durante ese encuentro, le expuse las preocupaciones que generaría la aprobación de la reforma y los vacíos que podrían ocasionar problemas a la administración federal. En un diálogo de respeto y cordialidad, me escuchó y, como una mujer estadista, tomó nota de mis comentarios. Asimismo, me pidió que le hiciera llegar más información sobre algunos temas que no estaban claros, como el futuro de la Plataforma Nacional de Transparencia. Después, le hice llegar la información que me solicitó.

En los días posteriores, en distintos espacios públicos, cobró mayor relevancia el tema de los vacíos de la reforma y las posibles repercusiones que no solo tendrían efecto en el ejercicio de los derechos humanos, sino que, además, afectarían a la administración pública.

El miércoles 13 de noviembre, se iba a presentar, analizar y discutir la reforma de simplificación administrativa, pero, por falta de tiempo, este ejercicio fue pospuesto para el 20 de noviembre. Durante ese lapso, el viernes 15 de noviembre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de presupuesto de 993 millones 990 mil 582 pesos para el ejercicio del INAI en 2025; cifra que quienes conformamos el Pleno del INAI habíamos aprobado.

Ese era el panorama cuando, el miércoles 20 de noviembre de 2024, la Cámara de Diputados aprobó en lo general —con 347 votos a favor, 128 en contra y cero abstenciones— el dictamen de simplificación orgánica que ordenaba la desaparición del INAI. Al día siguiente, el jueves 21, la Cámara Baja aprobó el dictamen en lo general y en lo particular.

Ese mismo día, en su conferencia matutina, la presidenta de la República habló sobre la reforma y, para justificar lo sucedido en el Legislativo, presentó las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación ha-

bía hecho al INAI. Durante la conferencia se exhibieron en pantalla parte de las observaciones detectadas en la Cuenta Pública 2022 sobre las irregularidades en el Instituto, como fue el caso de los «moches» y el tema de los «aviadores».

Finalmente, el 20 de diciembre del año 2024, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones constitucionales en materia de simplificación orgánica, con lo cual se formalizó la desaparición del INAI.

### **IRREGULARIDADES AL INTERIOR DEL INAI**

Es evidente que la campaña de desinformación fue una de las principales causas de desaparición del INAI. Sin embargo, es preciso reconocer que también hubo factores intrínsecos que vulneraron al Instituto y lo dejaron débil para defenderse de los ataques externos.

Tal es el caso de las irregularidades que ocurrían al interior del Instituto y que el domingo 10 de diciembre de 2023 di a conocer en una sesión pública del Pleno, para, un día después, hacer efectiva la denuncia ante la Auditoría Superior de la Federación. Sobre este punto, es preciso señalar que en febrero del 2024 la Auditoría Superior de la Federación publicó un informe individual con motivo de la revisión a la cuenta pública del 2022, en el que se confirmaron parte de mis denuncias, como fueron las irregularidades en las comprobaciones de viáticos o el cobro de «moches» que hacían mandos superiores a trabajadoras y trabajadores.

Al respecto, quiero aclarar que soy ajena a los señalamientos que ahí se hicieron. Yo no incurrí en cargos a tarjetas corporativas y menos en lugares indebidos; no tengo viáticos sin acreditar; solo realicé ocho viajes al extranjero en cuatro años para impartir conferencias y participar en pane-

les o congresos; todas las comisiones al interior del país fueron para atender labores de mi cargo; no tengo aviadores en mi equipo y jamás cobré un «moche». Me queda claro que las mexicanas y los mexicanos estamos pagando por los errores de unos cuantos actores del pasado.

En suma, es cierto que al interior del Instituto existieron irregularidades; yo misma denuncié las que fueron de mi conocimiento. Sin embargo, eso no demerita el progreso que se había logrado en materia de transparencia y protección de datos personales.

### **PROPUESTA DE REINGENIERÍA INSTITUCIONAL**

Para cerrar este capítulo, comparto la propuesta de reingeniería institucional que yo misma desarrollé en noviembre de 2020, con la que podríamos haber reducido el presupuesto del INAI en 277,500 millones de pesos, sin afectar la autonomía y eficiencia del Instituto. Esta propuesta inicial fue clave para que, a mediados de octubre de 2024, nos recibiera Rosa Icela Rodríguez Velázquez, secretaria de Gobernación, gracias a la gestión que yo realicé personalmente. Nuestra intención siempre fue buscar formas de diálogo respetuoso e institucional para defender los derechos humanos. Esto es gobernabilidad.

Mi propuesta, basada en un análisis cuantitativo y cualitativo sobre la operatividad del Instituto, contemplaba reducir gastos de viajes internacionales e impulsaba un cambio normativo para acentuar las sanciones a las instituciones, públicas o privadas, que se negaban a cumplir con solicitudes de información ciudadana o hacían mal uso de datos personales (Del Río Venegas, 2024e, 2024g). Además, proponía reducir direcciones generales y secretarías. Por ejemplo, la verificación de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados federales se agruparía en una sola

dirección general de enlaces. Cabe señalar que la mayoría de estas áreas se crearon a partir de la Reforma Constitucional de 2014 y de la aprobación de la Ley General de Transparencia. Sin embargo, a ocho años de distancia de aquellos cambios, ya no existían las condiciones para que algunas de esas áreas continuaran funcionando (Del Río Venegas, 2024b).

De las cinco secretarías que tenía el INAI, tres (la Ejecutiva, la de Datos Personales y la de Acceso a la Información) se encargaban de coordinar direcciones, no de ejecutar actividades, por lo que su existencia era dispensable. De manera adicional, propuse que era posible reducir aún más los gastos relacionados con la representación del Instituto en congresos, reuniones internacionales y otras actividades.

Además, sugerí que el INAI migrara su esquema actual a un desarrollo tecnológico que facilitara el registro y la comunicación de los procesos de verificación de cumplimiento de obligaciones de transparencia (Del Río Venegas, 2024b). Por supuesto, también contemplé que se reforzara la protección de la Plataforma Nacional de Transparencia y se aprovechara al máximo su potencial para democratizar el acceso a la información y la protección de los datos personales.

## VACÍOS, RIESGOS Y DUDAS

En un Estado de derecho, cualquier modificación institucional sustantiva debe hacerse considerando todos los factores involucrados y, sobre todo, las voces especializadas en la materia. La desaparición del INAI —así como la de los 32 organismos locales de transparencia y otros organismos autónomos—, no debe hacerse a la ligera.

Nos encontramos ante una coyuntura de retos y oportunidades: es momento de hacer valer el compromiso a favor de la transparencia, ha-

ciendo honor a la palabra empeñada de que, si bien, el Instituto garante de la transparencia desaparecerá, los derechos constitucionales que tutelaba permanecerán.

Independientemente de que los argumentos para la extinción del INAI se hayan basado en mentiras, falacias y desinformación, de cara al futuro, es preciso señalar algunos aspectos críticos que no fueron discutidos a profundidad, pero que son indispensables para realizar una «simplificación administrativa» en los términos que lo plantea la misma reforma.<sup>12</sup> A continuación, esbozo algunos puntos que quedaron pendientes y que espero que encuentren respuesta con la entrada en vigor de las leyes secundarias.

### **Personal calificado**

No es claro qué pasará con las trabajadoras y los trabajadores del INAI. Aunque en la reforma constitucional se establece en el artículo 7 transitorio que los derechos de la planta laboral serán respetados, hasta este momento (enero de 2025) se desconoce el futuro del personal del Instituto.

Esto es preocupante porque cada resolución en materia de acceso a la información o sobre datos personales necesita conocimientos jurídicos concretos que implican criterios y técnica; y eso no se obtiene en poco tiempo. De igual manera, existen asuntos actuales —como la ciberseguridad, la inteligencia artificial o los neuroderechos— que demandan profesionales que actúen con conocimiento y experiencia.

Vale la pena decir que, a finales del año 2024, en el INAI trabajábamos 759 personas con experiencia forjada a lo largo de años de trabajo en la institución. Hay quienes tenían veintidós años de trayectoria, es decir, el

---

<sup>12</sup> Estos argumentos los detallé a finales de septiembre en una colaboración para *El Financiero*, titulada: «Situaciones no previstas ante la propuesta de desaparecer al INAI» (Del Río Venegas, 2024h).

mismo tiempo de vida que el Instituto (contado desde su creación, cuando era el IFAI).

### **Compromisos internacionales**

Además de la necesidad de contar con personal especializado para garantizar la continuidad en el cumplimiento de los derechos que eran salvaguardados por el INAI, también existen compromisos internacionales adquiridos que deben contemplarse.

En la antesala de su extinción, el INAI presidía la Red Iberoamericana de Protección de Datos y la Asamblea Global de la Privacidad. También ostentaba la presidencia de la Red de Transparencia y Acceso a la Información y la Conferencia Internacional de comisionados de Información. Además, era parte del Foro de Autoridades de Privacidad de Asia Pacífico.

La colaboración de México en estos espacios buscaba promover y uniformar regulaciones avanzadas en el derecho a la información y a la privacidad a nivel internacional. Al desaparecer el INAI, el modelo de transparencia que había prevalecido en nuestro país por veintidós años cambiará radicalmente. De tal manera que el nuevo marco jurídico tendrá que explicar cómo será la nueva relación que tendrá México con otras entidades internacionales en la materia.

Ni qué decir del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que considera necesario contar con instancias independientes y autónomas del poder político en transparencia y protección de datos. Lo mismo el Tratado 108 de Europa, que regula el flujo de datos entre ese continente y nuestro país. El escenario que se visibiliza en el horizonte es incierto, pero el ejercicio de estos derechos deberá continuar bajo otro modelo, toda vez que se encuentran garantizados en la Constitución mexicana.

## La Plataforma Nacional de Transparencia

Como lo he dicho en distintos espacios, la Plataforma Nacional de Transparencia es un bien nacional que garantiza la rendición de cuentas, pues constituye un puente entre la ciudadanía y las entidades que ejercen el gasto público. Sin embargo, su futuro sigue incierto. Se dice que pasará a la nueva Secretaría, pero no se ha explicado cómo.

Es importante destacar que la estructura y los componentes de la Plataforma fueron mejorados en los años recientes, sobre todo, en lo que concierne al funcionamiento de los buscadores y el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia. La Plataforma que entregaremos está integrada por cuatro módulos y diversas funcionalidades, entre las que se encuentran:

- sección de datos abiertos y estadísticas en tiempo real que facilitan el análisis al público en general;
- once buscadores que permiten hacer consultas en menos de un minuto por categorías específicas como sueldos, directorio, trámites, servicios, presupuesto, contratos, entre otros;
- accesibilidad para personas con diferentes discapacidades;
- gestión de solicitudes y recursos de revisión en forma electrónica, lo cual minimiza el uso de recursos como papel e impresión.

En cuanto a su contenido, hasta enero de 2025, la Plataforma Nacional de Transparencia contaba con más de 15,438 millones de registros cargados por instituciones federales y estatales. Además, administraba y gestionaba información de 7,383 sujetos obligados, de los cuales 6,674 eran estatales y solo 709 pertenecían al orden federal. De los federales, solamente 270

dependían del Ejecutivo. Estas cifras implican que, en los términos que se ha planteado la «simplificación administrativa» hasta ahora, cuando la administración federal asuma la Plataforma, dejaría fuera a más de 7 mil sujetos obligados que no son federales, entre ellos, sindicatos, municipios y congresos locales.

En caso de que la Plataforma continúe funcionando, la autoridad encargada de su administración deberá de contar con sistemas, infraestructura y seguridad para garantizar y tutelar los derechos que salvaguardaba el INAI, con base en las normas que se aprueben. Adicionalmente, en materia de seguridad informática, deberán prever estándares para abatir ciberataques. No está de más mencionar que, hasta finales de 2024, había más de 272 millones de intentos de ciberataques registrados en contra de la Plataforma. Además, se deberá disponer la instancia que garantice la transición de esta herramienta tecnológica, el mantenimiento y la operatividad de sus servidores, así como la información que alberga y el servicio que otorga a la sociedad, pues este es el principal medio por el que se tramitaban las solicitudes de información y datos personales.

### **Multas por cobrar**

Otro tema que quedaría pendiente son las multas por cobrar. Una de las funciones del INAI era imponer sanciones a los particulares que infringían las normas de protección de datos personales.

Doy tres ejemplos: El INAI multó a un banco por pedir información médica de solicitantes de créditos sin contar con su respectivo aviso de privacidad; la sanción superó los 32 millones de pesos. A un operador de telefonía móvil también le impuso una multa por 6 millones 602 mil 880 pesos; en este caso, por obstruir datos de verificación que el INAI necesitaba

para revisar que hubiera un correcto resguardo de la información de los correos de las clientas y los clientes. A otra empresa la sancionó con un millón 737 mil 600 por el uso indebido de la imagen de un menor de edad con fines publicitarios.<sup>13</sup>

De acuerdo con el informe anual 2023 del INAI, de octubre de 2022 a septiembre de 2023 se impusieron multas al sector privado que ascendieron a 73 millones 505 mil 475 pesos por vulneración de datos personales; mientras que, hasta noviembre de 2024, se debía dar continuidad al cobro de 577 millones 42 mil 647 pesos por multas (INAI, 2023).

Cabe mencionar que las multas impuestas por el INAI al sector privado las cobraba el Servicio de Administración Tributaria. De esa manera, el dinero recaudado se podía utilizar para fines públicos. Los recursos ingresaban a la Tesorería de la Federación y, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, tenían carácter de *aprovechamientos*. En otras palabras, se volvían ingresos percibidos por el Estado, que son diferentes a otro tipo de ingresos como los impuestos o los derivados de financiamientos.<sup>14</sup>

En suma, en lo que concierne a las multas por cobrar, es necesario incluir en la reforma y la normatividad secundaria, cuál será la dependencia que les dará seguimiento y cuáles serán sus funciones expresas.

## CONCLUSIONES

El cambio institucional que transfiere las funciones del INAI a una secretaría federal no tiene vuelta atrás. Por ello, hay que decir con claridad lo que implica: lo sucedido es un cambio en la práctica de los derechos hu-

---

<sup>13</sup> Estos casos los expuse antes en el artículo «No se puede ser juez y parte en la protección de datos personales» (Del Río Venegas, 2024d).

<sup>14</sup> Estos argumentos los compartí previamente en *El Economista*, en la columna: «¿Qué pasa con las empresas que vulneran los datos personales en México?» (Del Río Venegas, 2024f).

manos y las libertades informativas en nuestro país. La sociedad no tendrá una instancia autónoma del Estado a la cual acudir cuando alguien vulnere sus datos personales. Las personas no contarán con el modelo que venía operando hace más de dos décadas para acceder a la información que les permitía hacer cumplir otros derechos, por ejemplo, conocer el número de sus semanas cotizadas ante el IMSS, acceder al expediente clínico de un familiar o exigir que se transparenten los programas sociales y las obras de infraestructura.

La eliminación del INAI implica un retroceso de, al menos, veintidós años en el modelo de ejercicio de estos derechos. Lo ocurrido durante los últimos dos años deja claro que contar con órganos autónomos incompletos e imposibilitados para realizar sus funciones constitucionales afecta el sistema de equilibrio democrático que hemos construido durante décadas de luchas ciudadanas y propicia el incumplimiento de los derechos humanos. Además, abre la puerta para la captura política de las instituciones ciudadanas.

Sin embargo, también es necesario hacer una autocrítica al modelo previo y reconocer que tal vez debieron realizarse más esfuerzos por socializar el objetivo, las funciones y las ventajas del Instituto, así como los derechos que protegía. Quizá faltaron más programas para aumentar la práctica del derecho a saber y alcanzar, así, a más sectores sociales. Pero también hay que recalcar que el INAI no debilitó al Estado; por el contrario, lo fortaleció. Al crear un equilibrio constitucional y democrático que le hiciera contrapeso al Poder Ejecutivo y al Legislativo, empoderó al propio Estado con la legitimidad que otorga la independencia y la imparcialidad.

Cierro este capítulo reiterando que las reformas no deben causar temor, sino disposición al diálogo, a la discusión y al impulso de un debate

serio e informado. La reforma administrativa en materia de transparencia y las leyes secundarias, entre otras cosas, debe contemplar herramientas y mecanismos para sancionar a quienes retienen información que debe ser pública o la entreguen de manera incompleta cuando se les solicita.

Espero que el nuevo paradigma institucional ofrezca rutas ciudadanas para la transparencia y la rendición de cuentas. Y, si no es así, como lo he dicho antes, desde donde esté, seguiré dando la batalla por un país en el que se respeten los derechos humanos, por un México con más libertad y justicia, con menos corrupción e impunidad.

Con la entrega de este libro a la sociedad mexicana, abro un diálogo respetuoso e institucional para defender el acceso a la información, el *derecho llave* de todos los derechos humanos. Esto no se acaba aquí; al contrario, apenas empieza.

## Epílogo

Al finalizar mi cargo como comisionada en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, me siento satisfecha. Haber ocupado un cargo de alto nivel en el servicio público, en materia de transparencia y protección de datos personales, me hace sentir orgullosa conmigo misma y agradecida con la sociedad mexicana.

Con la entrega de este libro, termino el encargo que me fue asignado. Desde la experiencia y el conocimiento que desarrollé durante mi paso por el INAI, pongo en manos de las mexicanas y los mexicanos la historia de la transparencia de nuestro país, escrita desde una perspectiva política y democrática. También dejo una muestra de casos emblemáticos y de historias ciudadanas que son evidencia palmaria de la utilidad de nuestro derecho a conocer lo público. Además, relato en primera persona la crisis que vivió, en sus últimos años, el primer instituto nacional y autónomo constitucional garante de la transparencia en nuestro país.

### **MI PASO POR EL INAI**

Los cuatro años que trabajé en el INAI no fueron fáciles. Mis experiencias en trabajos colegiados, es decir, en grupos multidisciplinarios conformado

por personas con diferentes pensamientos, ideologías y perfiles, que deben tomar las mejores soluciones sobre un asunto de manera conjunta, son muy recientes. En este caso, el colegiado era el Pleno del INAI. Por un tiempo, fui parte de un Pleno completo, conformado por siete integrantes, como lo establece el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cualquier resolución que yo tomara debía ser aprobada de manera unánime o por la mayoría de mis compañeras y compañeros. De igual manera, yo debía votar los dictámenes propuestos por ellas y ellos.

Esta manera de trabajar puede ser estresante al inicio; ya que no es fácil depender del juicio de otras personas para tomar nuestras decisiones, sobre todo, cuando estas impactan en la vida de otras personas. Desde que fui contralora en mi estado, Zacatecas, entendí que la firma de cualquier dictamen afecta o ayuda a alguien. Plasmar una firma, en calidad de comisionada nacional, fue una gran responsabilidad.

Sin embargo, pese a esas complejidades, tengo la tranquilidad de que las resoluciones que voté siempre estuvieron a favor del derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

Mi camino por el INAI me deja grandes satisfacciones. Con todo y el ambiente de incertidumbre que nos rodeó durante los últimos años, logré resultados significativos, siempre de manera coordinada con mi ponencia.

Con ayuda de mi equipo, en cuatro años resolví más de 18 mil recursos de revisión. Durante 2024, mi ponencia trabajó arduamente para resolver 5,315 recursos, lo que representó un incremento del 4.9 % comparado con el año 2023. Los temas principales fueron trámites, condiciones laborales, estadísticas, presupuesto, salud, contrataciones y programas sociales; así como derechos ARCOP, expedientes médicos, pensiones y temas relacionados con la COVID-19.

De 2022 a principios del 2025, quedó bajo mi responsabilidad cuidar la Plataforma Nacional de Transparencia, que es la herramienta tecnológica que resguarda la información pública de cualquier autoridad, órgano y organismo en los ámbitos municipales, estatales y federales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad. Cuidar la Plataforma fue un acto de gran responsabilidad que cumplí cabalmente hasta el final. Muestra de mi compromiso fue el fortalecimiento que alcanzó la Plataforma durante mi encargo: incorporamos buscadores que trabajan con inteligencia artificial; además, hicimos una renovación total para que el funcionamiento de la Plataforma fuera más ágil y sencillo tanto para la sociedad como para los sujetos obligados y los órganos garantes, mediante nuevas secciones de estadísticas y buscadores que trabajan con inteligencia artificial. También, debo resaltar que, durante mi coordinación de la Plataforma, todos los desarrollos y las mejoras tecnológicas fueron realizados por el personal de la Dirección General de Tecnologías de la Información, sin la necesidad de contratar despachos externos, como se hacía en el pasado.

Finalmente, debo decir que en el INAI conocí a muchas personas que, de verdad, le apuestan a la transparencia y a la rendición de cuentas. Siempre he votado para que estas servidoras y servidores públicos sean considerados en las secretarías en las cuales se distribuirán las funciones que tenía el INAI.

De manera personal, me voy del INAI con la conciencia tranquila. Siempre busqué la transparencia dentro y fuera del Instituto. Evidencia de ello es que, en diciembre de 2023, denuncié ante la Auditoría Superior

de la Federación presuntas irregularidades que ocurrieron en el Instituto, que fueron de mi conocimiento a través de varias servidoras y servidores públicos que me lo hicieron saber; digo presuntas porque será el órgano de fiscalización superior en este país quien determine lo conducente cuando dé a conocer el resultado de estas investigaciones en febrero de 2025.

En mi actuar profesional para defender ambos derechos y transparentar cómo debe ser el quehacer institucional, interferí con los intereses de grupos y personas al interior del Instituto, lo que ocasionó que recibiera amenazas intimidatorias, violencia de género y campañas de difamación. A pesar de ello, no me arrepiento de las denuncias que presenté, porque era mi deber ético hacerlo, y porque una noble institución como el INAI no merecía vivir lo que estaba pasando. Quien la hizo, que la pague.

#### EL SERVICIO PÚBLICO MEXICANO

Mi desempeño como comisionada nacional también me permitió comprender, a fondo, la importancia de la participación ciudadana en el escrutinio del poder político. Ahora no tengo dudas de que si no hay mecanismos que involucren a la sociedad en los asuntos de interés público, la democracia se queda en el mero discurso y en la fantasía. Para que exista un Estado de derecho real no basta con que haya leyes escritas sobre papel; las personas debemos conocer, entender y llevar a la práctica esas normas. Solo así podemos tomar las mejores decisiones por el bien del país y de nuestras instituciones. Por eso, el servicio público no solo debe estar delimitado por el marco normativo que regula al propio Estado, sino también por instituciones que regulen el quehacer de las servidoras y los servidores públicos.

Hoy prevalece la idea de que para trabajar en la administración pública no es necesario tener estudios, capacidad, ni liderazgo; que solo cuenta

la lealtad. En el imaginario colectivo actual, la preparación profesional parece ser un tema secundario. Pero no es así. Estoy convencida de que ser funcionaria o funcionario en cualquier orden de gobierno demanda capacidad y conocimiento, pues cualquier decisión errónea lleva a un barco al hundimiento, y en ese barco pueden ir miles de personas.

El servicio público debe llevarse a cabo con apego a derecho y con responsabilidad. Por supuesto, las funcionarias y los funcionarios nos equivocamos, y los errores nos ayudan a aprender. Pero los errores no son lo mismo que la falta de ética y los actos de corrupción. La irresponsabilidad y la falta de transparencia son inaceptables.

La coyuntura que estamos viviendo en México en el servicio público y en el modelo de ejercicio de derechos no tiene vuelta atrás. Sin embargo, aunque es desafiante, este cambio nos da una oportunidad para reflexionar y analizar de qué manera podemos ayudar a construir el futuro de nuestro país.

Dos innegociables de ese futuro deben ser la transparencia y la rendición de cuentas. Quien no quiera que se conozca lo que se hace con el recurso público y las decisiones que se toman en las instituciones del Estado no debe desempeñar un cargo público.

Asimismo, debemos asegurar que la democracia se construya con la participación de las personas. Entre más participe la sociedad en asuntos públicos, mejor será el nivel democrático. Y, como ha quedado claro, para que haya participación, es necesario que se cumpla el derecho de acceso a la información pública, el *derecho llave* que abre todas nuestras demás garantías.

Durante mi labor como comisionada del Instituto, me encontré con dificultades por parte de sujetos obligados que no querían abrir la información que la ciudadanía les solicitaba. Estas prácticas me dejaron claro que

aún hay mucho camino por recorrer para concientizar a las servidoras y los servidores públicos sobre el derecho a la información. El hecho de que las personas que desempeñan cargos políticos o públicos traten de ocultar sus actos o sus decisiones pone en evidencia que no se ha entendido que esos cargos son para servir a la sociedad y no a objetivos personales. La información no es de las políticas ni de los políticos, la información no es de las funcionarias ni de los funcionarios públicos, la información no es de los gobernantes, las alcaldesas, los diputados ni las senadoras; por derecho, la información pública nos pertenece a todas y a todos.

#### **SOBRE LA EXTINCIÓN DEL INAI**

El viernes 20 de diciembre de 2024 se dio el paso final para sepultar al INAI. Ese día se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que extingue a los organismos autónomos que fueron seleccionados para su desaparición. De acuerdo con los artículos transitorios, el Congreso de la Unión tiene hasta 90 días naturales para expedir las nuevas leyes. En ese momento, las comisionadas y el comisionado del INAI dejaremos nuestros cargos y los derechos que tutelábamos serán responsabilidad de instituciones dependientes del Poder Ejecutivo.

Mientras tanto, el INAI estará funcionando con un presupuesto de 500 millones, que el Congreso le asignó para el ejercicio del año 2025. El lunes 30 de diciembre de 2024, en sesión extraordinaria, quienes integramos el Pleno del INAI nos dimos a la tarea de distribuir las partidas de este monto para asegurar que los gastos prioritarios del Instituto queden cubiertos por, al menos, cuatro meses, es decir, en lo que se publican las leyes secundarias que cerrarán las puertas del INAI. Sobre todo, priorizamos que las trabajadoras y los trabajadores del INAI reciban su sueldo durante este tiempo de incertidumbre.

Sobre esta determinación política de extinguir al INAI, sigo pensando que cualquier falla interna pudo haberse resuelto, y no tengo dudas de que el camino era la reingeniería institucional. Era necesario adelgazar al Instituto y así lo expresé desde 2023 a través de las actas y los correos electrónicos en los que quedó plasmada mi propuesta. Sin embargo, el estigma y la desinformación nos pusieron una losa muy difícil de levantar. Las decisiones se tomaron demasiado tarde; no hubo manera de salvar al Instituto. El Pleno estuvo mutilado desde que no se designaron las vacantes para completarlo, de acuerdo con la ley. Durante más de un año, solamente cuatro de siete integrantes que debíamos ser tuvimos que afrontar la realidad del nuevo sistema político, con explicaciones, argumentos y fundamentos.

La campaña de desinformación que se ejerció en contra del Instituto fue lamentable. La parálisis que ocasionó dejó de lado los beneficios del derecho a saber y a la privacidad de las mexicanas y los mexicanos. Yo espero y deseo que quien asuma las responsabilidades constitucionales del acceso a la información y la protección de datos personales, lo haga pensando siempre en las ciudadanas y los ciudadanos. Por el bien de la República, la transparencia no debe considerarse un accesorio o un tema secundario, sino un elemento imperativo que ayuda a visibilizar lo que se hace con los recursos públicos en este país; algo que todas y todos tenemos derecho a ver.

## **DESPUÉS DEL INAI**

Hasta ahora, he dedicado toda mi vida profesional al servicio público. Quizá sea momento de hacer una pausa en el camino para tomar otro tipo de decisiones.

Jugar a la política no es lo mío. Concibo a la política como una actividad muy seria en la que debe predominar la responsabilidad, el profesio-

nalismo, la honestidad y el valor para enfrentar situaciones complejas y no pocas veces adversas. La política —ha quedado demostrado— es una actividad vinculada inherentemente a la vida en comunidad de nuestra especie. Al participar en ella, debemos responsabilizarnos por lo que decimos, hacemos, pretendemos y generamos. Donde quiera que me encuentre, en la trinchera que ocupe para servir a México y Zacatecas, apostaré, como hasta ahora, por estos valores, mis valores.

En cualquier caso, mi desarrollo profesional no termina aquí. La trayectoria de una persona no la define una institución. Las instituciones públicas permanecen en el tiempo en tanto el poder político así lo decida, pero los cargos y el poder siempre son pasajeros. Hoy se cierra la puerta del primer órgano garante nacional de la transparencia en nuestro país, pero vamos a buscar abrir nuevas puertas bajo estos modelos. Mi compromiso por lograr un cambio por el bien de México y de Zacatecas, mi tierra, es intocable.

Sea cual sea el camino que elija, desde donde esté, como ciudadana, vigilaré que se dé respuesta a las inquietudes de información que sobre este país tengan las mexicanas y los mexicanos. Ya no es fácil que nos mientan. Hoy en día hay diversas maneras de conocer la verdad o falsedad de cualquier discurso; los hechos tienen la última palabra. Esta es, precisamente, una de las funciones de la transparencia de lo público. Por eso debemos cuidar la garantía real del derecho a saber; sin ella, somos más vulnerables a los engaños.

La transparencia de lo público, el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales no terminan en México con la extinción del INAI y los 32 organismos garantes locales. Esos derechos permanecen en la Constitución. Hoy más que nunca redoblabremos esfuerzos para ejercer estos derechos que nos pertenecen como ciudadanas y ciudadanos.

La desaparición del INAI es solo el final de una etapa. Así como hace veintidós años otras personas ayudaron a construir esta arquitectura que hoy se derriba, ahora tenemos la oportunidad de edificar un nuevo escenario para vigilar que nuestros derechos se cumplan a cabalidad en el país. El modelo en materia de transparencia era bueno y funcional, pero la actuación de algunas exservidoras y exservidores públicos dieron motivos adicionales para desaparecer a la institución que lo sostenía, el INAI. Por eso, las autoridades fiscalizadoras deben sancionar a quienes, según su determinación, hayan dañado al Instituto. Como sociedad nos toca luchar para que los próximos marcos jurídicos tomen como base los mecanismos que habíamos construido, porque la rendición de cuentas llegó para quedarse.

Nos veremos siempre en el camino de la transparencia y de la rendición de cuentas por el bien común. Esto continuará.



## **Anexos**



## LEYES MEXICANAS EN TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

### Transparencia y Acceso a la Información

|               |  |
|---------------|--|
| LEY:          | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública   |
| PROMULGACIÓN: | 9 de mayo de 2016  |
| ÁMBITO:       | Entidades del Poder Ejecutivo Federal y otros sujetos obligados.   |
| OBJETIVO:     | Armonizar las normas con los principios establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015. |

|               |  |
|---------------|--|
| LEY:          | Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública   |
| PROMULGACIÓN: | 4 de mayo de 2015  |
| ÁMBITO:       | Todos los niveles de gobierno (federal, estatal, municipal).   |
| OBJETIVO:     | Garantizar el derecho de acceso a la información pública, promover la transparencia y la rendición de cuentas. |

|               |  |
|---------------|--|
| LEY:          | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental |
| PROMULGACIÓN: | 11 de junio de 2002  |
| ÁMBITO:       | Entidades del Poder Ejecutivo Federal y otros sujetos obligados.             |
| OBJETIVO:     | Establecer las bases generales para el acceso a la información pública.      |

## Protección de Datos Personales

|               |  |
|---------------|--|
| LEY:          | Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados |
| PROMULGACIÓN: | 26 de enero de 2017  |
| ÁMBITO:       | Sector público (federal, estatal, municipal).                                  |
| OBJETIVO:     | Garantizar la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. |

|               |   |
|---------------|---|
| LEY:          | Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares |
| PROMULGACIÓN: | 5 de julio de 2010.   |
| ÁMBITO:       | Sector privado.   |
| OBJETIVO:     | Regular el tratamiento de datos personales por parte de particulares.         |

## Gestión Documental y Archivos

|               |  |
|---------------|--|
| LEY:          | Ley General de Archivos  |
| PROMULGACIÓN: | 15 de junio de 2018  |
| ÁMBITO:       | Todas las entidades del sector público.  |
| OBJETIVO:     | Regular la gestión documental y la preservación de archivos, promover la transparencia y la rendición de cuentas a través de una adecuada gestión de documentos. |

## Reformas importantes

|               |   |
|---------------|---|
| REFORMA:      | Reforma Constitucional de 1977  |
| PROMULGACIÓN: | 6 de diciembre  |
| ÁMBITO:       | Sector público y privado  |
| OBJETIVO:     | Artículo 6: Garantizar el derecho a la información, lo que marca un paso significativo hacia la transparencia.<br><br>Artículo 7: Reforzar la libertad de expresión y de prensa, prohibir la censura previa y garantizar el derecho a publicar sin la aprobación previa de las autoridades. |

|               |  |
|---------------|--|
| REFORMA:      | Reforma de 2015/ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública  |
| PROMULGACIÓN: | 4 de mayo de 2015  |
| ÁMBITO:       | Sector público en todos los niveles  |
| OBJETIVO:     | Fortalecer el marco legal en materia de transparencia y garantizar un mayor acceso a la información, en alineación con estándares internacionales como la Alianza por el Gobierno Abierto. |



## GLOSARIO

### **acceso a la información pública o acceso a la información**

Es el derecho humano que tienen las personas para obtener información que está en posesión, custodia o control de **sujetos obligados**. Su uso propicia la participación ciudadana en los asuntos de interés público y permite que cualquier persona conozca y evalúe las instituciones públicas. Así, el *acceso a la información pública* es una herramienta ciudadana para luchar contra la corrupción, el secretismo y la arbitrariedad por parte de las funcionarias y los funcionarios públicos de cualquier nivel.

### **comisionada o comisionado del INAI**

Conforme a los artículos 2 y 32 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es el nombre otorgado a cada una de las personas que integran el **Pleno** de los **organismos garantes** en materia de **transparencia, acceso a la información pública** y protección de **datos personales**.

### **datos abiertos**

Se trata de información generada por las entidades públicas para facilitar el escrutinio social de sus actividades. Los *datos abiertos* se publican en páginas institucionales y portales de transparencia. Su consulta es fácil y accesible, y su uso está libre de restricciones.

### **datos personales**

Se refiere a cualquier información sobre una persona física que, de manera aislada o al combinarla con otra, permita identificarla. Los *datos personales* comprenden la información íntima de una persona y también aquella cuya utilización indebida pueda ser usada con fines de discriminación o conllevar un riesgo para la integridad personal; por ejemplo, datos asociados a origen étnico, estado de salud, información genéti-

ca, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas o preferencias sexuales.

### **denuncia de transparencia**

Conforme al artículo 89 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente hasta finales del año 2024, una *denuncia de transparencia* es un medio legal que presentan las personas ante los **organismos garantes** en contra de **sujetos obligados**, cuando estos incumplen sus **obligaciones de transparencia** previstas en los artículos 70 a 83 de esta Ley y demás disposiciones aplicables, en sus respectivos ámbitos de competencia.

### **derechos ARCO**

Acorde con los artículos 3 y 57 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, vigente hasta finales del año 2024, son cinco facultades legales que tienen las personas para gestionar sus **datos personales**: *acceso, rectificación, cancelación, oposición al tratamiento y portabilidad*.

### **derecho a la privacidad**

Es el derecho humano que tienen las personas a no ser interferidas ni molestadas por nadie en espacios que no sean públicos.

### **desinformación**

Se refiere a la información falsa, que es creada y divulgada, de modo deliberado, para generar perjuicios, confundir y falsear.

### **gobierno abierto**

Es un modelo de administración pública en el que la información pública se encuentra disponible para que las personas la consulten y su uso está libre de restricciones. El objetivo es aumentar la confianza pública en las instituciones, a través de prácticas de **transparencia proactiva** que fomentan la responsabilidad en las autoridades gubernamentales.

### **información confidencial**

De acuerdo con el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la *información confidencial* es aquella que, por contener **datos personales**, está bajo resguardo de una autoridad gubernamental por tiempo indefi-

nido; por ejemplo, los secretos bancarios, fiduciarios, industriales, comerciales, fiscales, bursátiles o postales. La decisión de catalogar cierta información como *confidencial* corresponde a las autoridades que la custodian. Pero esta clasificación está sujeta a prueba por los **organismos garantes**, quienes tienen la facultad de analizarla para decidir si realmente su divulgación ocasionaría una invasión a la intimidad mayor que el beneficio público que pudiera generar.

### **información pública**

Es la información que genera, obtiene, transforma o posee cualquier autoridad en el país, y cuya consulta es accesible a cualquier persona.

### **información reservada**

Es información que, de divulgarse, puede comprometer la seguridad nacional; afectar la conducción de relaciones internacionales; poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona; afectar el proceso de juicios o de investigaciones de delitos, entre otras cuestiones. Para clasificar información como *reservada*, los **organismos garantes** analizan caso por caso, mediante una **prueba de daño**. Cabe agregar que la información relativa a violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, así como información relacionada con actos de corrupción, no puede ser *reservada*.

#### **IFAI**

Es el acrónimo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el primer órgano de la Administración Pública Federal, cuya función era tutelar los derechos de **acceso a la información** y protección de **datos personales**, exclusivamente en las entidades y dependencias del gobierno federal. Estuvo vigente de 2002 a 2015. Fue el antecesor del INAI.

#### **INAI**

Es el acrónimo de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el organismo autónomo que, de 2016 a 2025, garantizó, por una parte, que las personas recibieran la información pública que solicitaban a las autoridades del ámbito federal (también a otros organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, sindicatos o personas físicas y morales que ejercieran recursos públicos o realizaran actos de autoridad); y, por otra parte, que las personas

pudieran acceder, rectificar, cancelar u oponerse al uso de sus **datos personales**. Fue el sucesor del IFAI.

### **INFOMEX**

Es el nombre corto del Sistema de Información Mexicana, que fue una herramienta tecnológica elaborada y financiada por el IFAI (con apoyo de un donativo otorgado por el Banco Mundial) para realizar **solicitudes de información**, acceso y corrección de **datos personales** que se adoptó en la federación y en gran parte de las entidades federativas mediante los **organismos garantes**. Estuvo vigente entre 2006 y 2021.

### **obligaciones de transparencia**

Es el deber legal que tienen las autoridades gubernamentales de divulgar cómo usan los recursos públicos. La información se publica en los sitios de internet oficiales y en la **Plataforma Nacional de Transparencia** (en catálogos descriptivos que facilitan su publicación y también la consulta por parte de la población) en periodos específicos, por lo común, trimestrales.

### **organismos garantes**

Son los organismos autónomos especializados en **transparencia**, **acceso a la información** y protección de **datos personales**. Hasta finales de 2024, en México existían treintatré instituciones de este tipo, una por cada entidad federativa y el INAI, encargado de la federación.

### **persona solicitante**

Se le llama así a toda persona que ejerce su derecho de **acceso a la información** o de protección de **datos personales** mediante las herramientas oficiales dispuestas para ese fin, por ejemplo, al ingresar una **solicitud de información** directamente ante la Unidad de Transparencia de una autoridad o a través de la **Plataforma Nacional de Transparencia**.

### **Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)**

Es una herramienta tecnológica que integra y conecta los sistemas electrónicos con los datos y la información necesaria para comprender el quehacer y las decisiones de las organizaciones e instituciones públicas mexicanas.

## Pleno del INAI

Es el máximo órgano de dirección del INAI y se integra por sus **comisionadas** y **comisionados** bajo una visión colegiada de toma de decisiones. El Pleno ejerce múltiples facultades, entre las cuales destaca la resolución —mediante votación— de los **recursos de revisión** interpuestos por las **personas solicitantes** en materia de **acceso a la información pública** y protección de **datos personales**.

## ponencia

Es la unidad administrativa asignada a una **comisionada o comisionado del INAI**. Las personas que integran esta unidad son responsables de examinar y analizar a profundidad los **recursos de revisión** en calidad de proyectistas, analistas, asesoras o asesores.

## prueba de daño

Son los criterios que se usan para decidir si cierta **información pública** puede ser clasificada como **información reservada** o no. En este caso, se pondera el beneficio público contra la seguridad de las personas para determinar si el primero pone en riesgo a la segunda. Si es así, procede una reserva temporal del documento.

## recurso de revisión

Es un medio de impugnación que las **personas solicitantes** pueden interponer en contra de las instituciones gubernamentales (**sujetos obligados**) por los actos o las omisiones en los que estas hayan incurrido al responder o negar una **solicitud de información** o de ejercicio de **derechos ARCOP**.

## Sistema Nacional de Transparencia (SNT)

Es el nombre con el que se designa el conjunto de personas, procedimientos, instrumentos y políticas destinados a fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Su finalidad es coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de **transparencia, acceso a la información** y protección de **datos personales**, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la ley y demás normatividad aplicable. El Sistema Nacional de Transparencia se conforma a partir de la coordinación entre las distintas instancias (el INAI, los **organismos garantes** de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística

y Geografía) que, debido a sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la **transparencia** a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno.

### **solicitud de acceso a la información o solicitud de información**

Conforme a los artículos 122 y 132 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente hasta finales del año 2024, una *solicitud de información* es un escrito físico o digital que presentan las **personas solicitantes** ante ciertos **sujetos obligados**, a través de las unidades de transparencia, para solicitar información que ellos poseen. Los **sujetos obligados** tienen 20 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la petición y una prórroga de 10 días más, para dar respuesta a la solicitud.

### **sujetos obligados**

Son las entidades que están legalmente obligadas a cumplir con ciertos deberes y responsabilidades en lo que respecta a los derechos de **acceso a la información** y la protección de **datos personales**. Los *sujetos obligados* pueden ser de diversas categorías, como órganos del gobierno federal, estatal, municipal, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, entre otros.

### **Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)**

Son todas aquellas funciones que combinan los conceptos de informática y telecomunicaciones con el fin de mejorar la forma en las que nos comunicamos. Se encargan de almacenar, recuperar, manipular, recibir y enviar cualquier información que esté disponible en formato digital, creando un sistema de comunicación de mayor calidad y más rápido que otros medios.

### **transparencia**

Es la cualidad que obliga a cualquier **sujeto obligado** a poner a disposición de las personas información sobre las acciones que realiza y el uso que hace de los recursos públicos.

### **versión pública**

Es un documento o expediente en el que se da acceso a información sin **información reservada** ni **información confidencial**.

## Referencias



## REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 1

- Ackerman, J. M. (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI Editores.
- Ackerman, J. M. y Sandoval, I. E. (2008). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace>
- Aguilar Rivera, J. A. (2008). *Transparencia y democracia: Claves para un concierto* (4.<sup>a</sup> ed.). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado/2017/puerto\\_vallarta/anexos/presentaciones/transparencia\\_y\\_democracia.pdf](https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado/2017/puerto_vallarta/anexos/presentaciones/transparencia_y_democracia.pdf)
- Banco Mundial. (2017). *Informe sobre el Desarrollo Mundial: La gobernanza y las leyes*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0951-4>
- Besley, T. y Burgess, R. (2002). The political economy of government responsiveness: Theory and evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics, President and Fellows of Harvard College*, 117(4), 1415–1451.
- Bobbio, N. (1985). El futuro de la democracia. *Estudios Políticos*, 4(1). <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/60131>
- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (s. f.). *Diccionario de política [PDF]* (Grupo Editorial Siglo Veintiuno, Ed.; R. Crisafio, A. García, M. Martí, M. Martín y J. Tula, Trad.). Biblioteca CLEA. <https://clea.edu.mx/biblioteca/files/original/fba4b092c26136252f302d99ed56c09b.pdf>
- Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford University Press.
- Comisión Europea. (s. f.). *¿Qué son los datos personales?* Recuperado el 6 de noviembre de 2024, de [https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/what-personal-data\\_es](https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/what-personal-data_es)
- Conde Ortiz, C. (2005). *La protección de datos personales. Un derecho autónomo con base en los conceptos de intimidad y privacidad*. Universidad de Cádiz. <https://rodin.uca.es/handle/10498/26396>
- Dahl, R. A. (1992). *La democracia y sus críticos* (L. Wolfson, Trad.). Paidós.
- Flores Vega, M. y Espejel Mena, J. (2008). Corrupción y transparencia: Una aproximación desde la filosofía política de Immanuel Kant. *Espacios Públicos*, 11(21), 44–63.
- Floridi, L. (Ed.). (2014). *The onlife manifesto: Being human in a hyperconnected era*. Springer Open.

- Garavito, C. y Franco, D. (2008). *Entre el clientelismo y la modernización: Una etnografía institucional de la administración de impuesto de Colombia*. Princeton University; Woodrow Wilson School of Public and International Affairs; Center for Migration and Development.
- Gómez Gallardo, P. y Vargas Téllez, O. (2010). Indicadores de gestión en materia de derechos de acceso a la información. *Derecho Comparado de la Información*, 16, 3–23.
- Gurman, S. y Tucker, E. (2016, septiembre 27). *AP: Across US, police officers abuse confidential databases* [ApNews]. <https://apnews.com/general-news-699236946e3140659fff8a2362e16f43>
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (T. Burger, Trad.). The MIT Press.
- Hernández Bonivento, J. (2017). Gobernanza abierta a nivel local: Teoría y práctica en América Latina. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b6ee001d-71e7-49b8-bdba-cc8e-d494e1fa/content>
- Hood, C. y Heald, D. (Eds.). (2012). *Transparency the key to better governance? [Transparencia: ¿la clave para una mejor gobernanza]*. Oxford University Press.
- Hurtado Carmona, D. (2011). *Teoría general de sistemas: Un enfoque hacia la ingeniería de sistemas* (Dougglas Hurtado Carmona).
- Husata Garay, R. (2017). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. *Encrucijada. Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 18. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2014.18.58374>
- Hütt Herrera, H. y Hernández Cruz, O. (2023). La participación ciudadana: Un nuevo paradigma en la gestión pública. *Estudios de la Gestión. Revista Internacional de Administración*, 15, 79–99. <https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.4>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (s. f.). *Principales riesgos de las tecnologías de la información y la seguridad digital*. Aprende y enseña datos personales. Conocimientos y habilidades en protección de datos personales. Recuperado el 25 de noviembre de 2024, de <https://micrositios.inai.org.mx/marcocompetencias/>

- Jara-Iñiguez, I. (2017). Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004–2014. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 67, 197–226.
- Jeangène Vilmer, J.-B., Escorcía, A., Guillaume, M., y Herrera, J. (2018). *Information Manipulation: A challenge for our democracies*. Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores de Francia. [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information\\_manipulation\\_rvb\\_cle838736.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf)
- Johnston, M. (2002). *Good governance: Rule of law, transparency, and accountability*. Etico; Fondo de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura. <https://etico.iiep.unesco.org/en/good-governance-rule-law-transparency-and-accountability>
- Lessig, L. (2015). *Republic, Lost: How money corrupts Congress—And a plan to stop it*. Twelve.
- López Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En G. Esquivel, F. A. Ibarra Palafox y P. Salazar Ugarte (Eds.), *Cien ensayos para el centenario: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* (Vol. 2, pp. 277–296). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/1.pdf>
- Malamud, C. y Núñez Castellano, R. (2021, octubre 28). La crisis de la democracia en América Latina, 2019–2021. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021/>
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781316286937/type/book>
- Nissenbaum, H. (2004). Privacy as Contextual Integrity. *Washington Law Review*, 119. <https://digitalcommons.law.uw.edu/wlr/vol79/iss1/10>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s. f.). *Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos*. Recuperado el 7 de noviembre de 2024, de <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.-a). *Democracia*. Recuperado el 5 de noviembre de 2024, de <https://www.un.org/es/global-issues/democracy>
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.-b). *Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia* [La ONU y el estado de derecho]. Recuperado el 5 de noviembre de 2024, de <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-democracy-fund/>

- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.-c). *Guidance Note of the Secretary-General on Democracy*. [https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/un\\_sg\\_guidance\\_note\\_on\\_democracy.pdf](https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/un_sg_guidance_note_on_democracy.pdf)
- Organización de los Estados Americanos. (2013). *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. Organización de los Estados Americanos; Gobierno de Canadá. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (s. f.). *Open government and citizen participation*. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/open-government-and-citizen-participation.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019. De Gobiernos Reactivos a Estados Proactivos*. <https://doi.org/10.1787/ebd84d6d-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2024). *Recommendation of the Council on Open Government [OECD/LEGAL/048]*. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.en.pdf>
- Orosco Fabian, J. R. y Pomanusco Huaytalla, R. (2020). Adolescentes frente a los riesgos en el uso de las TIC *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 22. <https://doi.org/10.24320/redie.2020.22.e17.2298>
- Piotrowski, S. J. (2010). *Transparency and secrecy: A reader linking literature and contemporary debate*. Lexington Books.
- Ramírez Alujas, Á. V. y Dassen, N. (2014). *Winds of Change: The progress of open Government policymaking in Latin America and the Caribbean* (No. IDB-TN-629). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0010577>
- Ramírez Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15), 99–125.
- Roberts, A. S. (2006). *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139165518>
- Ródenas Calatayud, Á. (1998). Entre la transparencia y la opacidad: Análisis del papel de las reglas en el razonamiento judicial. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 1(21), 99–121. <https://doi.org/10.14198/DOXA1998.21.1.06>
- Rose-Ackerman, S. (2016). What does «governance» mean? *Governance*, 30(1). <https://doi.org/10.1111/gove.12212>

- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective [La calidad de gobierno: Corrupción, confianza social y desigualdad en perspectiva internacional]*. University of Chicago Press.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Rowland, M. (1998). Visión contemporánea de la corrupción. En J. Lozano y V. Merino Dinari (Eds.), *La hora de la transparencia en América Latina: El manual de anticorrupción en la función pública*. (pp. 31–42). Gránica. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>
- Sánchez Silva, M. (2010). *Economía del conocimiento y la globalización*. SM.
- Sanz Salguero, F. J. (2018). Delimitación de las esferas de la vida privada, privacidad e intimidad, frente al ámbito de lo público. *Transparencia y Sociedad*, 6, 127–149.
- Sartori, G. (1991). Democracia. *Revista de Ciencia Política*, 13(1–2), 117–151.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. *Journal of Democracy, The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. <https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- Scott, W. R. (2012). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage.
- Solove, D. J. (2008). The New Vulnerability: Data Security and Personal Information. En A. Chander, L. Gelman y M. J. Radin (Eds.), *Securing Privacy in the Internet Age*. Stanford University Press. [https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2090&context=faculty\\_publications&httpsredir=1&referer=](https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2090&context=faculty_publications&httpsredir=1&referer=)
- Tapia Gutiérrez, J. (2022). Separación de poderes, *checks and balances* y las nuevas formas de separación de poderes en el Estado Constitucional de Derecho. *Revista Jurídica Derecho*, 11(17), 37–52.
- Tiffany, W. (2011). Review Essay—Helen Nissenbaum’s Privacy in Context: Technology, Policy, and the Integrity of Social Life. *German Law Journal*, 12, 957–967. <https://doi.org/10.1017/S2071832200017168>
- Tilly, C. (2019). Acción colectiva. *Apuntes CECYP*, 4(6), 9–32.
- Touraine, A. (1973). *La sociedad postindustrial* (J. R. Capella y F. J. Fernández Buey, Trads.). Ariel.
- Tsetsura, K. y Luoma-aho, V. (2020). Transparency and corruption in the public sector. En M. Canel y V. Luoma-aho (Eds.), *The Handbook of Public Sector Communication* (pp. 71–79). Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch4>

- Vercelli, A. (2014). La participación ciudadana en la era digital. Análisis de las tecnologías digitales que se utilizan para la gestión de derechos ciudadanos. *Virtualis*, 4(7), 115–129. <https://doi.org/10.2123/virtualis.v4i7.72>
- Wardle, C., y Derakhshan, H. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making* (No. DGI-2017-09). Council of Europe.
- We Are Social. (2024, enero 31). *Digital 2024: 5 billones de usuarios en social media*. <https://wearesocial.com/es/blog/2024/01/digital-2024-5-billones-de-usuarios-en-social-media/>

## REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 2

- Alonso González, J. R. (s. f.). *Reforma Constitucional en materia de acceso a la información: Retos y oportunidades para los órganos locales* (Universidad del Valle de Atemajac). [https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/cdc/wp-content/uploads/2020/04/1\\_2014\\_6\\_alonso.pdf](https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/cdc/wp-content/uploads/2020/04/1_2014_6_alonso.pdf)
- Brewer, S. (2024, marzo 1). Constitutional Reform Proposals in Mexico: Risks to Human Rights. *WOLA. Advocacy for Human Rights in the Americas*. <https://www.wola.org/analysis/constitutional-reform-proposals-in-mexico-risks-to-human-rights/>
- Calleros, H. (2021, octubre 7). *Mexico's Constitution, Indigenous Rights and the Future*. <https://blog-iacl-aidc.org/2021-posts/2021/10/7/mexicos-constitution-indigenous-rights-and-the-future-19894>
- Cejudo, G., López Ayllón, S. y Ríos Cázarez, A. (2012). *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745–767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
- Decreto que reforma y adiciona los artículos 6.º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1977). [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977#gsc.tab=0)
- Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2002). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002#gsc.tab=0)
- Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2007). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007#gsc.tab=0)
- Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2009). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092143&fecha=01/06/2009#gsc.tab=0)
- Del Río Venegas, N. J. (2022, marzo 15). A 20 años de las primeras leyes de transparencia en México. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/co->

laborador-invitado/2022/03/15/a-20-anos-de-las-primeras-leyes-de-transparencia-en-mexico/

- Del Río Venegas, N. J. (2023, julio 12). 21 años de la ley de transparencia en México: Defendámosla. *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2023/6/12/21-anos-de-la-ley-de-transparencia-en-mexico-defendamosla-513298.html>
- Escobedo, J. F. (2003). Movilización de opinión pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. *Derecho Comparado de la Información*, 2. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>
- Flores, É. (2020, junio 26). El Grupo Oaxaca y la transparencia, 20 años después. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/nacion/2020/6/26/el-grupo-oaxaca-la-transparencia-20-anos-despues-235488.html>
- Fox, J. y Haight, L. (2011). Mexico's transparency reforms: Theory and practice. En S. Maret (Ed.), *Research in Social Problems and Public Policy* (Vol. 19, pp. 353–379). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1108/S0196-1152\(2011\)0000019022](https://doi.org/10.1108/S0196-1152(2011)0000019022)
- Gómez-Galvarriato, A. (2020). La construcción del milagro mexicano: El Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, el Banco de México y la Armour Research Foundation. *Historia Mexicana*, 69(3), 1247–1309. <https://doi.org/10.24201/hm.v69i3.4022>
- Guevara Niebla, G. (1988). *La democracia en la calle: Crónica del movimiento estudiantil mexicano*. Siglo XXI Editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s. f.). *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAI-PPDPE) 2023*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaippdpe/2023/>
- Jiménez, A. (2021, enero 22). Grupo Oaxaca: El largo camino a la transparencia. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/grupo-oaxaca-el-largo-camino-a-la-transparencia-inai-amlo-6274131.html>
- Kehoe, T. J. y Meza, F. (2013). Crecimiento rápido seguido de estancamiento: México (1950–2010). *Perspectiva Económica*, 80(318). <https://doi.org/10.20430/ete.v80i318.88>
- La redacción. (2023, agosto 20). Organismos federales incumplen ley de protección de datos personales. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/08/20/politica/organismos-federal-incumplen-ley-de-proteccion-de-datos-personales-7385>

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2002). [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG\\_orig\\_11jun02.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf)
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. (2010). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2016) [última publicada en el Diario Oficial de la Federación: 1 de abril de 2024], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. (2017). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>
- Ley General de Archivos. (2018) [última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 19 de enero de 2023]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2021) [última publicada en el Diario Oficial de la Federación: 20 de mayo de 2021]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- López Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En G. Esquivel, F. A. Ibarra Palafox y P. Salazar Ugarte (Eds.), *Cien ensayos para el centenario: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* (Vol. 2, pp. 277–296). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/1.pdf>
- Open Government Partnership. (2011). *Open Government Declaration*. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Piccone, T. (2013). *Democracy, Human Rights and the Emerging Global Order [resumen del taller llevado a cabo del 29 al 30 de noviembre de 2012]*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10-democracy-human-rights-piccone.pdf>
- Puccinelli, O. R. (2017). *El derecho a la portabilidad de los datos personales. Orígenes, sentido y alcances*. 22(22). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19945>
- Secretaría de la Función Pública. (2016, septiembre 9). *Reforma en Materia de Transparencia*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/buengobierno/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-transparencia-64474>
- Villanueva, E. (2011). Grupo Oaxaca, 10 años después. *La Verdad*. <https://la-verdad.com.mx/grupo-oaxaca-10-anos-despues-ernesto-villanueva-25906.html>

Weber, M. A. (2018). *Global Trends in Democracy: Background, U.S. Policy, and Issues for Congress*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45344#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fcrsreports.congress.gov%2Fproduct%2Fpdf%2FR%2FR45344%0AVisible%3A%200%25%20>

## REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 3

- Aguilar Camín, H. (2009). *La tragedia de Colosio*. Planeta.
- Aguilar, R. y Castañeda, J. (2009). *El narco: La guerra fallida*. Punto de Lectura.
- Alessi, G. (2017, enero 4). Odebrecht revela la corrupción sistémica en Latinoamérica. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2017/01/04/america/1483488807\\_369388.html](https://elpais.com/internacional/2017/01/04/america/1483488807_369388.html)
- Arteaga, J. R. (2018, agosto 18). Odebrecht: La historia del gigante que corrompió México. *Alto Nivel*. <https://www.altonivel.com.mx/odebrecht-historia-gigante-corrompio-mexico/>
- Article 19 MX-CA. (2019, abril 4). Sentencia histórica de la Suprema Corte garantiza transparencia en las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta. <https://articulo19.org/sentencia-historica-de-la-suprema-corte-garantiza-transparencia-en-las-masacres-de-migrantes-en-san-fernando-y-cadereyta/>
- Cárdenas, A. (2021, junio 10). *FGR mantiene en secreto por 5 años acuerdo entre Ancira y Pemex*. Quinto Elemento Lab. <https://quintoelab.org/project/fgr-secreto-acuerdo-reparatorio-ancira-pemex>
- Celis, D. (2019, mayo 29). La ruta de Agronitrogenados. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/la-ruta-de-agronitrogenados/>
- Código Fiscal de la Federación. (1981, diciembre 31, última reforma 4 de junio de 2009). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_anexo6.PDF](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo6.PDF)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (s. f.). *Masacre de San Fernando, Tamaulipas. Masacre de los 72 migrantes*. Recuperado el 15 de noviembre de 2024, de <https://www.cndh.org.mx/noticia/masacre-de-san-fernando-tamaulipas-masacre-de-los-72-migrantes-0>
- Decreto por el que se declara reformado el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de condonación de impuestos. (2020). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5588597&fecha=06/03/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5588597&fecha=06/03/2020#gsc.tab=0)
- Del Río Venegas, N. J. (2023). *FGR debe informar sobre indagatorias por posible daño patrimonial a SEGALMEX, Diconsa y Liconsa: INAI* (NOTA INFORMATIVA No. INAI/016/23). Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Nota%20INAI-016-23.pdf>

- Deloitte. (2019, agosto 20). Iniciativa de reforma al artículo 28 Constitucional en materia de prohibición de condonaciones. *Impuestos y Servicios Legales, Flash Fiscal 34/2019*. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/tax/flashes-2019/Reforma-Art28-Prohibicion-Condones.pdf>
- Durand, F. (2018). *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos*. Fondo Editorial PUCP.
- Etcétera. (2024, julio 4). Hacienda manda a la oscuridad desfalcos en SEGALMEX: Reserva información por cinco años. *Etcétera*. <https://etcetera.com.mx/nacional/hacienda-desfalcos-segalmex-reserva-cinco-anos/>
- Expansión Política. (2024, septiembre 17). Las claves del caso SEGALMEX: Montos, desfalcos, denuncias y actores. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2024/09/17/segalmex-que-es-claves-desfalco>
- Fiscalía General de la República. (2021, septiembre 2). *Comunicado FGR 345/21*. Fiscalía General de la República. [https://www.fgr.org.mx/es.f.GR/Prensa/\\_rid/61/\\_mod/story?p=1&ord=desc&palabra=345%2F21&f=0&suri=http%3A%2F%2Fwww.FGR.swb%23fgr\\_Boletin%3A846](https://www.fgr.org.mx/es.f.GR/Prensa/_rid/61/_mod/story?p=1&ord=desc&palabra=345%2F21&f=0&suri=http%3A%2F%2Fwww.FGR.swb%23fgr_Boletin%3A846)
- Forbes Staff. (2023, diciembre 7). Detienen a exdirector de Finanzas de SEGALMEX por casos de corrupción. *Forbes México*. <https://forbes.com.mx/detienen-a-exdirector-de-finanzas-de-segalmex-por-casos-de-corrupcion/>
- Fundar. (s. f.). *El litigio*. <https://privilegiosfiscales.fundar.org.mx/seguimos-trabajando/>
- García Tobón, A. y Salvatierra, S. (2022). *Derecho a saber. El caso Odebrecht en México*. Fundar Centro de Análisis e Investigación. [https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/DerechoASaber---Caso\\_Odebrecht.pdf](https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/DerechoASaber---Caso_Odebrecht.pdf)
- González, J. (2018, agosto 19). INAI ordena a la PGR buscar y publicar informes del asesinato de Colosio. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/08/19/inai-ordena-a-la-pgr-buscar-y-entregar-informes-del-asesinato-de-colosio>
- Guillermoprieto, A. (s. f.). *Looking for History: Dispatches from Latin America* (2007a ed.). Knopf Doubleday Publishing Group.
- Gurrola, M. (2019, octubre 1). *Fundar logra abrir información sobre perdones fiscales de Calderón y Peña*. Fundar. Centro de Análisis e Investigación. <https://fundar.org.mx/fundar-publica-perdones-fiscales-calderon-epn/>
- Hernández, A. (2022, febrero 9). Darán a conocer investigación íntegra de masacres en San Fernando y Cadereyta. *Dato Duro*. <https://datoduro>

mx/2022/02/09/daran-a-conocer-investigacion-integra-de-masacres-en-san-fernando-y-cadereyta/

- Hernández, E. (2019, febrero 5). Con videocasetas y en 99 días, así se logró desclasificar el video de la autopsia de Colosio. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/justicia/video-autopsia-luis-donaldo-colosio-asesinato-asi-se-logro-desclasificar-3017763.html>
- Infobae. (2018, diciembre 14). *El Consejo de la Judicatura deberá entregar videos de careos y testimonios sobre el caso Colosio*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/12/14/el-consejo-de-la-judicatura-tendra-que-entregar-videos-de-careos-y-testimonios-sobre-el-caso-colosio/>
- Instituto de Derecho Iberoamericano. (2020, julio 3). *Reseña de jurisprudencia mexicana sobre protección de datos personales*. <https://idibe.org/noticias-legales/resena-jurisprudencia-mexicana-proteccion-datos-personales/>
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (s. f.). *Expediente: 3751/09*. <https://inicio.inai.org.mx/Informes%202009/Anexo%201.2.%20Séptimo%20Informe%202009.pdf>
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2003, agosto 22). *Recurso de Revisión Número 00001/03*. IAFI/HAAA/038/03. <https://micrositios.inai.org.mx/gestiondocumental/wp-content/uploads/2020/12/40.-Recurso-de-Revisión-IFAI-0001-03.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2018a, septiembre 12). *Expediente: RRA 7662/18*. Disponible en <https://descarga.plataformadetransparencia.org.mx/buscador-ws/descargaArchivo/RESOLUCIONES/7NNCF04QHZCWQKFS5VV-TI4UPSC5FD7NZRBXUDLVJOUMM57LC4ILFWCILWGPUR3M-3FUMU7T7ZEUHNMKG644UMEMOVXVNZCL3UBMXHRQ3WJIGR7H4QE55SW7H4XOHKIYRBLPGUZGIYRN2UIW5TFCNNYIU-F3V5XN3G2XBWYRBTZSJ4Y545SRKDQ>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2018b, diciembre 12). *Versión Estenográfica de la Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <https://inicio.inai.org.mx/Historico/Sesión%20Pleno%2012-12-18.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2020a, enero 22). *Expediente: RDA 5354/15 SEPTIMUS*. Disponible en <https://n9.cl/fghhf1>

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2020b, agosto 24). *Información sobre masacre de 72 migrantes en San Fernando, fundamental para conocer la verdad y exigir justicia: INAI*. INAI/273/20. <https://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-273-20.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2022, noviembre 30). *Información pública disponible relacionada con seguridad alimentaria mexicana (SEGALMEX)*. <https://inicio.inai.org.mx/AnteOP/IAOP%20-%20SEGALMEX%20v2.pptx.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2023, septiembre 5). *Instruye INAI a SEGALMEX dar a conocer denuncias presentadas ante la FGR*. INAI/061/23. <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Nota%20INAI-061-23.pdf>
- Maza, A. (2022, noviembre 15). Caso SEGALMEX: 9 mil 500 mdp desaparecidos y 40 denuncias después, solo un procesado y ninguna sentencia. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/politica/caso-segalmex-dinero-denuncias-ninguna-sentencia>
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. (s. f.). *Agronitrogenados*. Recuperado el 30 de octubre de 2024, de <https://contralacorrupcion.mx/table-ro-de-la-impunidad/agronitrogenados/>
- Montes, R. (2019, octubre 22). En condonaciones fiscales, hay 201 amparos firmes: SAT. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/en-condonaciones-fiscales-no-pueden-difundirse-datos-de-beneficiarios>
- Monroy, J. (2022, agosto 19). Desvíos en SEGALMEX ascenderían a 9,500 millones de pesos. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Desvios-en-Segalmex-ascenderian-a-9500-millones-de-pesos-20220818-0143.html>
- Navarro, M. F. (2019, octubre 1). SAT condonó 247,600 mdp en sexenios de Calderón y Peña Nieto. *Forbes México*. <https://forbes.com.mx/sat-condono-247600-mdp-en-sexenios-de-calderon-y-pena-nieto/>
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (s. f.). *Secretos comerciales*.OMPI. Recuperado el 23 de diciembre de 2024, de <https://www.wipo.int/es/web/trade-secrets>
- Pantoja, S. (2021, agosto 7). *INAI ordena a la FGR revelar acuerdo reparatorio con Alonso Ancira por caso AgroNitrogenados*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/8/7/inai-ordena-la-fgr-revelar-acuerdo-reparatorio-con-alonso-ancira-por-caso-agronitrogenados-269449.html>

- Pérez, M. (2023, marzo 1). SEGALMEX, caso «emblemático de desvío» de recursos. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Segalmex-caso-emblematico-de-desvio-de-recursos-20230301-0139.html>
- Pérez, M. (2024, febrero 20). Emilio Lozoya deja el Reclusorio Norte para seguir con proceso en prisión domiciliaria. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Emilio-Lozoya-deja-el-Reclusorio-Norte-para-seguir-con-proceso-en-prision-domiciliaria-20240220-0131.html>
- Poder Judicial de la Federación. (2013). *Juicio de amparo indirecto 1371/2013*. [https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2015/11/Sentencia-11-abril-2014-FJEDD\\_notificada-14-de-abril.pdf](https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2015/11/Sentencia-11-abril-2014-FJEDD_notificada-14-de-abril.pdf)
- Raziel, Z. (2023, marzo 28). El caso del desfalco de más de 15.000 millones de pesos en SEGALMEX se desmorona en la Fiscalía. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-03-28/el-caso-del-desfalco-de-mas-de-15000-millones-de-pesos-en-segalmex-se-desmorona-en-la-fiscalia.html>
- Redacción. (2018, octubre 31). Ordena INAI a la PGR difundir 13 videos sobre la muerte de Colosio. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/ordena-inai-a-la-pgr-difundir-13-videos-sobre-la-muerte-de-colosio/1275406>
- Redacción. (2019, mayo 28). Capturan a Alonso Ancira en España y van contra Emilio Lozoya. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/detienen-en-espana-al-dueno-de-ahmsa-alonso-ancira-segun-notimex/>
- Redacción. (2021, junio 10). Acuerdo de Ancira con Pemex es clasificado como secreto por la Fiscalía General: Quinto Elemento. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/10/acuerdo-de-ancira-con-pemex-es-clasificado-como-secreto-por-la-fiscalia-general-quinto-elemento/>
- Redacción. (2024, octubre 14). Así es como Alonso Ancira ‘le vio la cara’ a PEMEX con acuerdo reparatorio por caso Agronitrogenados. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/10/14/asi-es-como-alonso-ancira-le-vio-la-carra-a-pemex-con-acuerdo-reparatorio-por-caso-agronitrogenados/>
- Redacción BBC Mundo. (2017, enero 26). *¿A dónde fueron a parar los más de US\$780 millones que la constructora brasileña Odebrecht pagó en sobornos en 12 países?* BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38743171>
- Redacción/Sin Embargo. (2023, marzo 20). SEGALMEX sufre también desfalcos millonarios por fraude en compra de carne: El País. *Sin Embargo*. <https://www.sinembargo.mx/20-03-2023/4339073>

- Reyes, L. (2023, junio 29). *Revive la mañanera de AMLO, 29 de junio de 2023*. Uno TV. <https://www.unotv.com/nacional/la-mananera-de-amlo-29-de-junio-de-2023-en-vivo-sigue-los-temas-minuto-a-minuto/>
- Rodríguez Reyna, I. (2018, agosto 2). *Las millonarias transferencias de Ahmsa a Odebrecht*. Quinto Elemento Lab. <https://quintoelab.org/project/las-millonarias-transferencias-de-ahmsa-a-odebrecht>
- Sánchez Jiménez, A. (2021, noviembre 17). INAI ordena a FGR hacer pública investigación sobre caso Odebrecht. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/11/17/politica/inai-ordena-a-fgr-hacer-publica-investigacion-sobre-caso-odebrecht/>
- Sánchez Reyes, J. (2023, junio 29). Fraude a SEGALMEX es de 9.5 mmdp y no 15 mmdp, aclara SFP. *Perspectivas Mx*. <https://perspectivas.mx/fraude-a-segal-mex-es-de-9-5-mmdp-y-no-15-mmdp-aclara-sfp/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2023, junio 29). *Comunicado No. 46 Se ha actuado con firmeza para proceder penalmente contra los actos de corrupción en Segalmex*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-46-se-ha-actuado-con-firmeza-para-proceder-penalmente-contralos-actos-de-corrupcion-en-segal-mex>
- Secretaría de la Función Pública. (2024, septiembre 5). *Informan SEGOB, SHCP y SFP sobre el caso SEGALMEX*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/buengobierno/prensa/informan-segob-shcp-y-sfp-sobre-el-caso-segal-mex-376919>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019, abril 4). *Amparo en revisión 661/2014*. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=171394>
- Tourliere, M. (2019, febrero 25). PEMEX recompró chatarra... Y a sobreprecio; la historia de Agronitrogenados y Fertinal. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2019/2/25/pemex-recompro-chatarra-sobreprecio-la-historia-de-agronitrogenados-fertinal-220785.html>
- Tourliere, M. (2022, marzo 24). INAI se confronta con la CNDH por apertura de información sobre el magnicidio de Colosio en 1994. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/3/24/inai-se-confronta-con-la-cndh-por-apertura-de-informacion-sobre-el-magnicidio-de-colosio-en-1994-283085.html>
- Turati, M. (2023). *San Fernando: Última parada: Viaje al crimen autorizado en Tamaulipas*. Aguilar.
- Valdés Castellanos, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar.

- Varela Huerta, A. (2017). Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta: Dos ejemplos de gubernamentalidad necropolítica. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 58, 131–148.
- Velasco, E. (2009, noviembre 26). Nunca se dará a conocer la lista con nombres de reos fallecidos. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2009/11/26/politica/018n1pol>
- Vera, U. (2017, marzo 7). *Tras amparo ganado por Fundar, el Poder Judicial confirma que el SAT debe transparentar información sobre condonaciones y cancelaciones de adeudos fiscales*. Fundar. Centro de Análisis e Investigación. <https://fundar.org.mx/tras-amparo-ganado-por-fundar-el-poder-judicial-confirma-que-el-sat-debe-transparentar-informacion-sobre-condonaciones-y-cancelaciones-de-adeudos-fiscales/>
- Verificado. (2024, julio 8). SEGALMEX: Gobierno reserva por 5 años información de investigación por corrupción. *Verificado*. <https://verificado.com.mx/segalmex-gobierno-reserva-informacion-corrupcion/>
- Villanueva, D. (2023, octubre 17). Existen 70 denuncias contra 87 personas físicas del caso SEGALMEX. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/10/17/economia/existen-70-denuncias-contrapersonas-del-caso-segalmex-4919>
- Xantomila, J. (2023, abril 16). Aún no identifican 97 cuerpos de las masacres en Tamaulipas y NL. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/16/politica/aun-no-identifican-97-cuerpos-de-las-masacres-en-tamaulipas-y-nl/>
- Zepeda, A. (2022, febrero 9). Ordena INAI a PEMEX explicar destino de los 50 mdd que regresó Altos Hornos de México. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/ordena-inai-a-pemex-explicar-destino-de-los-50-mdd-que-regreso-altos-hornos-de-mexico>
- Zerega, G. (2023, marzo 20). Las claves del «caso SEGALMEX»: Los multimillonarios desfalcos en el organismo creado para garantizar la alimentación de los más necesitados. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-03-20/las-claves-del-caso-segalmex-los-multimillonarios-desfalcos-en-el-organismo-creado-por-lopez-obrador.html>



## REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 4

- Del Río Venegas, N. J. (2024a, febrero 7). *RRD 2913/23 vs IMSS*. Julieta Del Río. <https://julietadelrio.org.mx/?p=6699>
- Del Río Venegas, N. J. (2024b, junio 26). *RRA 7922/24 vs INFONAVIT*. Julieta Del Río. <https://julietadelrio.org.mx/?p=7967>
- Del Río Venegas, N. J. (2024c, agosto 14). *RRD 1726/24 vs Prevención y Readaptación Social*. Julieta Del Río.
- Del Río Venegas, N. J. (2024d, septiembre 11). *RRD 2070/24 vs Comisión Federal de Electricidad*. Julieta Del Río. <https://julietadelrio.org.mx/?p=8727>
- Grupo de Información en Reproducción Elegida. (s/f). *Muertes maternas en México*. Recuperado el 12 de diciembre de 2024, de <https://gire.org.mx/plataforma/muertes-maternas-en-mexico/#:~:text=De%202016%20a%202021%20en,-muertes%20que%20hubieran%20podido%20evitarse>.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (2024, octubre 3). *Genera ISSSTE ahorros por más de mil 710 millones de pesos en pensiones en últimos 5 años*. <https://www.gob.mx/issste/prensa/genera-issste-ahorros-por-mas-de-mil-710-millones-de-pesos-en-pensiones-en-ultimos-5-anos?idiom=es>
- Instituto Mexicano del Seguro Social. (s/f). *Pensión de cesantía en edad avanzada o vejez ante el IMSS*. Gobierno de México. Recuperado el 30 de diciembre de 2024, de <https://www.gob.mx/tramites/ficha/pension-de-cesantia-en-edad-avanzada-o-vejez-ante-el-imss/IMSS365>
- Instituto Mexicano del Seguro Social. (2024). *Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social* (No. 056/2024). [https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202402/056#:~:text=Al%2031%20de%20enero%20de,cero%20punto%20cinco%20por%20ciento\).&text=Los%20sectores%20económicos%20con%20el,cinco%20punto%20cinco%20por%20ciento](https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202402/056#:~:text=Al%2031%20de%20enero%20de,cero%20punto%20cinco%20por%20ciento).&text=Los%20sectores%20económicos%20con%20el,cinco%20punto%20cinco%20por%20ciento).
- López, A. (2023, mayo 10). Deudores de pensión alimentaria: Registro, funcionamiento y todo lo que no podrán hacer con la nueva Ley. *El País*. [https://elpais.com/mexico/2023-05-10/deudores-de-pension-alimentaria-registro-funcionamiento-y-todo-lo-que-no-podran-hacer-con-la-nueva-ley.html?event=regonetap&event\\_log=regonetap&prod=REGONETA-P&o=regonetap](https://elpais.com/mexico/2023-05-10/deudores-de-pension-alimentaria-registro-funcionamiento-y-todo-lo-que-no-podran-hacer-con-la-nueva-ley.html?event=regonetap&event_log=regonetap&prod=REGONETA-P&o=regonetap)

Pinkus Aguilar, M. F. (2021). *Responsabilidad patrimonial del Estado*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2023-07/CJ%20RESPONSABILIDAD%20PATRIMONIAL%20DEL%20ESTADO\\_LIBRO%20ELECTRONICO.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2023-07/CJ%20RESPONSABILIDAD%20PATRIMONIAL%20DEL%20ESTADO_LIBRO%20ELECTRONICO.pdf)

Saldívar, B. (2024, abril 18). INFONAVIT podría transferir 4,500 millones de pesos al Fondo de Pensiones para el Bienestar. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Infonavit-podria-transferir-4500-millones-de-pesos-al-Fondo-de-Pensiones-para-el-Bienestar-20240418-0086.html#:~:text=Acapulco%2C%20Guerrero.,de%20la%20C%3%A1mara%20de%20Diputados>.

## REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 5

- Auditoría Superior de la Federación. (s. f.). *Tipos y enfoques de auditoría*. Recuperado el 6 de enero de 2025, de [https://www.asf.gob.mx/Section/53\\_Tipos\\_de\\_auditorias\\_desarrolladas](https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas)
- Bravo Regidor, C. (2024, agosto 7). Neoliberalismo del bienestar. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/voces/2024/08/07/que-es-neoliberalismo-del-bienestar>
- Cordero, C. (2023, marzo 1). Designa Senado a 2 comisionados del INAI. *Quadratin México*. <https://mexico.quadratin.com.mx/designa-senado-a-2-comisionados-del-inai/>
- Del Río Venegas, N. J. (2023a, marzo 22). ¿El INAI está en riesgo? *Nexos*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-inai-esta-en-riesgo/>
- Del Río Venegas, N. J. (2023b, mayo 1). Algunas mentiras sobre el INAI. *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2023/5/1/algunas-mentiras-sobre-el-inai-501856.html>
- Del Río Venegas, N. J. (2023c, julio 25). 10 mentiras sobre el INAI que debemos combatir para evitar desinformar. *El Sol del Centro*. <https://oem.com.mx/elsoldelcentro/analisis/10-mentiras-sobre-el-inai-que-debemos-combatir-para-evitar-desinformar-14482065>
- Del Río Venegas, N. J. (2023d, octubre 3). El INAI tenía la razón. *Opinión 51*. <https://www.opinion51.com/invitada-julieta-el-inai-tenia-razon/>
- Del Río Venegas, N. J. (2024a). *Informe de Labores 2020-2024 [diapositivas]* (No. 4). Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <https://julietadelrio.org.mx/?p=9429>
- Del Río Venegas, N. J. (2024b, enero 3). El año del décimo aniversario de la reforma del 2014. *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2024/1/3/el-ano-del-decimo-aniversario-de-la-reforma-del-2014-566712.html>
- Del Río Venegas, N. J. (2024c, enero 16). Nuestras resoluciones hablan por nuestra autonomía. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/julietadelrioinei/2024/01/16/nuestras-resoluciones-hablan-por-nuestra-autonomia/>
- Del Río Venegas, N. J. (2024d, febrero 15). No se puede ser juez y parte en la protección de datos personales. *Las Noticias Ya!* <https://lasnoticiasya.com/no-se-puede-ser-juez-y-parte-en-la-proteccion-de-datos-personales/>

- Del Río Venegas, N. J. (2024e, abril 4). ¿Cuál es la batalla del INAI para defender la transparencia? *Nexos*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/cual-es-la-batalla-del-inai-para-defender-la-transparencia/>
- Del Río Venegas, N. J. (2024f, abril 4). ¿Qué pasa con las empresas que vulneran los datos personales en México? *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/Que-pasa-con-las-empresas-que-vulneran-los-datos-personales-en-Mexico-20240404-0005.html>
- Del Río Venegas, N. J. (2024g, junio 3). Nuevos tiempos, nuevos retos para el INAI. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/norma-julietta-del-rio-venegas/nuevos-tiempos-nuevos-retos-para-el-inai/>
- Del Río Venegas, N. J. (2024h, septiembre 24). Situaciones no previstas ante la propuesta de desaparecer al INAI. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/julietadelrioinei/2024/09/24/situaciones-no-previstas-ante-la-propuesta-de-desaparecer-al-inai/>
- Del Río Venegas, N. J. (2024i, octubre 21). Debate en defensa del INAI con elementos: La mejor vía. *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2024/10/21/debate-en-defensa-del-inai-con-elementos-la-mejor-via-647373.html>
- Del Río Venegas, N. J. (2024j, octubre 28). Un parteaguas para INAI, el Presupuesto 2025. *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2024/10/28/un-parteaguas-para-inai-el-presupuesto-2025-649241.html>
- Del Río Venegas, N. J. (2024k, noviembre 9). *Modelo Legislativo Universitario Otoño 2024 [diapositivas]*. Julieta Del Río. <https://julietadelrio.org.mx/?p=9383>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021, enero 25). *En México somos 126 014 024 habitantes: Censo de Población y Vivienda 2020*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2023). *Informe de labores. 2023*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. [https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INA-2023\\_WEB\\_B-1.pdf](https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INA-2023_WEB_B-1.pdf)
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2016) [última publicada en el Diario Oficial de la Federación: 1 de abril de 2024], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>

- Piña, G. (2023, febrero 20). Más de 320 días sin dos comisionados: ¿El preludeo o la desaparición del INAI? *Eme | Equis*. <https://m-x.com.mx/investigaciones/mas-de-320-dias-sin-dos-comisionados-el-preludeo-a-la-desaparicion-del-inai/>
- Redacción ejecentral. (2024, octubre 17). Raquel Buenrostro presenta los 10 pilares de la nueva Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno. *Eje Central*. <https://www.ejecentral.com.mx/nuestro-eje/raquel-buenrostro-presenta-los-10-pilares-de-la-nueva-secretaria-de-anticorrupcion-y-buen-gobierno>
- Soto Galindo, J. (2020, julio 4). Función Pública expuso la declaración patrimonial de 830,000 funcionarios públicos. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Funcion-Publica-expuso-la-declaracion-patrimonial-de-830000-funcionarios-publicos-20200704-0009.html>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2025, enero 6). *Controversia constitucional*. <https://www.scjn.gob.mx/rpe/controversias.html#:~:text=Pueden%20promoverla%3A,Los%20Municipios>
- Vallejo, G. (2024, enero 26). INAI investiga «filtración» de datos de periodistas que acuden a la mañanera. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2024/01/26/inai-investiga-filtracion-de-datos-de-periodistas-que-acuden-a-la-mananera>



## REFERENCIAS DEL GLOSARIO

- Ayllón López, S. y Posadas Urtusuástegui, A. (2006). *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. <https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1274/72229.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Chipulí Castillo, A. M. (2022). *El derecho humano de acceso a la información pública en la política de transparencia de la administración pública federal en México (2001-2021)*. 1(14), 5–27. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2022.14.16891>
- García-García, J. y Curto-Rodríguez, R. (2017). Determinantes de la apertura de datos... y rendición de cuentas en los gobiernos regionales españoles. *Revista del clad Reforma y Democracia*, 70, 163–198.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (s. f.-a). *Plataforma Nacional de Transparencia*. Plataforma Nacional de Transparencia [Glosario]. Recuperado el 3 de diciembre de 2024, de <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/glosario>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (s. f.-b). *¿Qué es el INAI?* Recuperado el 3 de diciembre de 2024, de [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1626](https://home.inai.org.mx/?page_id=1626)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (s. f.-c). *Transparencia proactiva*. Micrositios. Recuperado el 3 de diciembre de 2024, de [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/transparenta/?page\\_id=8814](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/transparenta/?page_id=8814)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2024, diciembre 3). *¿Qué es el Pleno?* [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1636](https://home.inai.org.mx/?page_id=1636)
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. (2017). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2021). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Maldonado-Lozano, A. E., Paredes-Aguilar, L. y Palomino Alvarado, G. del P. (2021). Gestión de gobierno abierto en las instituciones públicas: Una revisión de la literatura. *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies*, 2(3), 137–152. <https://doi.org/10.51798/sijis.v2i2.82>
- Manchinelly, D. (2011, mayo 25). *¿Qué es el IFAI?* Universidad de Guadalajara. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/que-es-el-ifai/>

- Martínez Rodríguez, M. C. y Vera, M. (2018). El Gobierno abierto una medida anticorrupción para México. En *Política pública y crecimiento económico en México*. Colofón.
- Navarro Luna, F. (Coord.). (2023). *Diccionario de la Plataforma Nacional de Transparencia* (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). <https://drive.google.com/file/d/1oZvTH7wj-vYk0fEEMJlj1v6STR6XbiQ8V/view>
- Piña Libien, H. R. y Uribe Arzate, E. (2020). La protección de datos personales ante el ejercicio de los derechos político-electorales en México. *Estudios En Derecho a La Información*, 1(11), 65–92.
- Ponce Cedeño, A. D., Robles-Zambrano, G. K. y Díaz-Basurto, I. J. (2023). La inteligencia artificial y el derecho a la intimidad-privacidad. *Iustitia Socialis*, 8(1). <https://doi.org/10.35381/racji.v8i1.2493>
- Tena García, J. J. (Coord.). (2024). *Los Organismos Garantes del Derecho de Acceso a la Información: Entidades imprescindibles para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho* (3a ed.). Tecnológico de Monterrey; ITAC Digital. [https://cdn.prod.website-files.com/63094a5c0f40bd6a78d23704/672cdd86dc80308b57444693\\_Informe\\_3raEdición\\_Información2023.pdf](https://cdn.prod.website-files.com/63094a5c0f40bd6a78d23704/672cdd86dc80308b57444693_Informe_3raEdición_Información2023.pdf)
- Valverde-Berrocoso, J., González-Fernández, A. y Acevedo-Borrega, J. (2022). Desinformación y multialfabetización: Una revisión sistemática de la literatura. *Comunicar. Revista Científica de Educomunicación*, 30(70), 97–110. <https://doi.org/10.3916/C70-2022-08>





# LUZ EN LA SOMBRA

## MI CAMINO POR LA TRANSPARENCIA Y EL INAI

En febrero de 2024 se anunció una reforma de simplificación administrativa que desaparecería varios órganos autónomos del Estado mexicano, entre ellos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con veintidós años de historia. Luego, en noviembre y diciembre de ese mismo año, después de una lucha por la defensa de este instituto, se decretó su desaparición.

Esta obra fue escrita en ese periodo de incertidumbre. Aquí se narran los pormenores de los últimos días del INAI. Además, se cuenta la historia social y democrática detrás de su creación, así como el impacto que tuvo para hacer valer el derecho a la información y la protección de datos personales en nuestro país.

El libro hace un recuento de la historia de la transparencia en México y el mundo. También incluye historias ciudadanas que muestran cómo el derecho a la información cambia vidas.

La obra está narrada desde la experiencia de la autora, Norma Julieta del Río Venegas, comisionada del INAI desde 2020 hasta la desaparición del Instituto, quien cuenta con 34 años de trayectoria en el servicio público mexicano en los tres niveles de gobierno.

