Cambio constitucional, órganos garantes y acceso a la información: Análisis de la reforma mexicana de 2024

Constitutional Reform, Oversight Bodies, and Access to Information: An Analysis of Mexico's 2024 Reform

Víctor S. Peña
El Colegio de Sonora
Orcid: 000-003-1451-0020

Fecha de recepción: 12 mayo 2025
Fecha de aceptación: 12 junio 2025

Sumario: I. Introducción. II. Contexto necesario para comprender el episodio. 1. La burocracia dorada. 2. El Inai. III. El episodio del cambio constitucional. 1. La iniciativa. 2. El dictamen. 3. La operación del cambio. IV. Enseñanzas y reflexiones.

Resumen: Se analiza la reforma constitucional aprobada en México en diciembre de 2024, presentada bajo el título de *simplificación orgánica* con el objetivo de eliminar varios organismos autónomos y transferir sus funciones al Ejecutivo. El texto examina, enfocándose en el órgano garante del acceso a la información y la transparencia, los antecedentes de esta iniciativa, el contexto político tras las elecciones de junio de 2024 que permitieron su aprobación, y las implicaciones de eliminar organismos clave para la democracia y la rendición de cuentas. El análisis crítico lleva a señalar que la reforma es endeble en su sustento técnico toda vez que su principal argumento, el ahorro económico que significarían estos cambios, no fue respaldado por la instancia responsable de las finanzas públicas del país —la Secretaría de Hacienda y Crédito Público—. A pesar de intentos de diálogo y propuestas de reestructuración interna, el organismo fue eliminado sin mayor modificación al texto original. El artículo concluye cuestionando la justificación y consecuencias de la

reforma, alertando sobre su impacto en el federalismo y los mecanismos de control democrático en México.

Abstract: The constitutional reform approved in Mexico in December 2024, presented under the title of "organic simplification" with the aim of eliminating several autonomous agencies and transferring their functions to the Executive, is analyzed in this article. The text examines, focusing on the body responsible for guaranteeing access to information and transparency, the background of this initiative, the political context following the elections in June 2024 that allowed for its approval, and the implications of eliminating key agencies for democracy and accountability. The critical analysis leads to the conclusion that the reform is weak in its technical foundation as its main argument, the economic savings that these changes would represent, was not supported by the agency responsible for public finances in the country —the Ministry of Finance and Public Credit—. Despite attempts at dialogue and proposals for internal restructuring, the agency was eliminated with little modification to the original text. The article concludes by questioning the justification and consequences of the reform, warning of its impact on federalism and the mechanisms of democratic control in Mexico.

Palabras clave: *acceso a la información, transparencia, organización pública, México.*

Keywords: *access to information, transparency, public organization, Mexico.*

I. Introducción

En febrero de 2024, dentro del marco del aniversario de la Constitución mexicana, el entonces titular del Ejecutivo Federal, Andrés Manuel López Obrador, presentó una serie de reformas constitucionales. Siendo que su administración terminaría unos meses después y que, como promovente, la posición que representaba no contaba con las mayorías requeridas para aprobarlas, aquel acto se interpretó entonces como algo simbólico. Pasadas las elecciones de junio de 2024 —en las que se renovó la titularidad

del Ejecutivo Federal, se reorganizaron las mayorías parlamentarias en las Cámaras de Diputados y Senadores, cambiaron varias gubernaturas y Congresos Locales—, las condiciones estaban dadas para que, lo propuesto, fuese aprobado.

En México, de acuerdo con su Constitución en su artículo 135, la adición o reforma "requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México".

El presente artículo explora la reforma constitucional como una decisión política presentada como una decisión técnica, es decir, la prevalencia del poder por encima de los argumentos. Para hacerlo se reconstruye el proceso legislativo y el posicionamiento de actores considerando una porción de una de las dos decenas de iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas, como se mencionó en el párrafo de apertura, en febrero de 2024.

El episodio tiene su antecedente, al menos, en lo sucedido en enero de 2021 cuando el entonces titular del Ejecutivo anunció en una de sus ruedas de prensa matutinas el análisis que se estaba realizando dentro de su gobierno para desaparecer al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) y asumir, vía alguna de las Secretarías del Poder Ejecutivo —el equivalente a los Ministerios en otros países—, las funciones de este organismo. Ese pudiera identificarse como el más álgido momento de una tensa relación entre la Presidencia de la República y el organismo garante nacional al cual calificó como "toda una farsa" (López Obrador 2021), o incluso antes como "floreros" por aquello de ser un objeto decorativo (López Obrador 2020), por mencionar algunos[1].

[1] Para más información se pueden consultar las versiones estenográficas en el sitio de Presidencia de la República, en «*https://presidente.gob.mx/secciones/version-estenografica/*».

Las dos decenas de documentos presentados por el Ejecutivo Federal en febrero de 2024 incluyeron reformas al Poder Judicial, la Guardia Nacional y materias como la penal, protección y cuidado animales, derecho a la alimentación, ambiente sano y derecho al agua, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, atención médica integral, universal y gratuita, entre otros. Por sus alcances, en diversos foros se le ha señalado que lo que deriva de todas ellas es, en realidad, un cambio de régimen. Sea por la extensión de los documentos presentados o la rapidez con la que las mayorías parlamentarias y quienes integran el constituyente permanente —o ambas—, un análisis pormenorizado de lo aprobado tendrá que esperar.

En particular, la iniciativa presentada como Anexo 18 el 5 de febrero de 2024 — contenida en la Gaceta Parlamentaria número 6457-18 de la Cámara de Diputados, la que interesa para los fines del presente trabajo— se denominó *en materia de simplificación orgánica*. En términos de la iniciativa, esa simplificación orgánica se traducía en "regresar las atribuciones"[2] ejercidas por una diversidad de instancias al Ejecutivo. En la iniciativa se enlistaron: la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ift), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), 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 para la Mejora Continua. El presente artículo se enfoca principalmente en uno de los siete organismos señalados, el Inai, al considerarle como el más representativo de la transición mexicana de inicios de siglo.

[2] Ejecutivo Federal, *Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica,* 05 febrero 2024, Gaceta parlamentaria número 6457-18: 1.

Las organizaciones, los arreglos institucionales dentro y entre ellas, deben entenderse como un medio para coordinar el heterogéneo conjunto de personas que ahí se desempeñan y alinearlas con propósitos establecidos para trascender el peso específico de liderazgos, asegurando la generación de bienes o la prestación de servicios aún en su ausencia o a pesar de los cambios. En palabras de Jepperson "la estructura formal racional es el instrumento más efectivo de coordinar y controlar las complejas redes de relaciones implícitas en las actividades técnicas o de trabajo modernas" (1999: 194). De aquí la importancia de que el análisis se centre en ellas.

Que la reforma constitucional pueda entenderse como una decisión política presentada como una decisión técnica implica, como hipótesis de trabajo, que las fuerzas políticas disimulan decisiones de poder construyendo narrativas alrededor de elementos o argumentos técnicos, aun cuando estos no se sostienen.

¿Era necesario modificar la Constitución en los términos que argumenta la reforma?, ¿Cómo incidirá este cambio en el ejercicio del derecho? A estas preguntas se formularán respuestas, desde el enfoque de la hipótesis de trabajo, a partir del episodio que significó la reforma constitucional y que reconfigura normativa e institucionalmente la transparencia y el acceso a la información en México.

II. Contexto necesario para comprender el episodio

Al denominarse la iniciativa como *de simplificación orgánica*, es pertinente hacer un breve recorrido por las instancias que resuelve derogar. Como se verá, cada una de ellas tiene una trayectoria particular, por lo que sus diseños varían. Aun así, en la *Exposición de Motivos*, se decidió tener como referencia primaria a los organismos constitucionales autónomos.

La propia iniciativa, página 10, identifica ocho. Un primer asunto que no se explica es por qué, siendo que la iniciativa descalifica a los organismos constitucionales autónomos, no todos son incluidos en la reforma; tampoco se explica por qué otros organismos que no cumplen con las características para ser considerados dentro de la categoría sí se incluyen con la intención de derogarlos, desaparecerlos.

De acuerdo con la iniciativa, los organismos constitucionales autónomos creados a partir de 1990, son:

Ilustración 1. Organismos constitucionales autónomos (reconocidos en la iniciativa)

N	Nombre	Creación	Fecha
1	Instituto Nacional Electoral	22 de agosto	1996
2	Banco de México	20 de agosto	1994
3	Comisión Nacional de Derechos Humanos	13 de septiembre	1999
4	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	7 de abril	2006
5	Comisión Federal de Competencia Económica	11 de junio	2013
6	Instituto Federal de Telecomunicaciones	11 de junio	2013
7	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	7 de febrero	2014
8	Fiscalía General de la República	29 de enero	2016

Fuente. A partir del Anexo 18 de la iniciativa presentada el 05 de febrero de 2024, contenida en la Gaceta Parlamentaria número 6457-18 de la Cámara de Diputados: 10.

Resulta que en la iniciativa no están todos los que se mencionan y en ella se incluyen algunos que no lo son. No están en la lista, pero sí en la iniciativa, por ejemplo, el Coneval, la Cre, la Cnh y la Comisión para la Mejora Continua; están en la lista, pero no en la iniciativa: el Instituto Nacional Electoral (Ine), el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Cndh), la Fiscalía General de la República.

Si bien se puede decir que "los organismos constitucionales son consecuencia de las deficiencias del Estado de derecho latinoamericano" (Cárdenas Gracia 2020:13) es pertinente aclarar que dentro de la literatura, no hay un consenso sobre cuáles son las características de las organizaciones autónomas. Por ejemplo, Hernández (2003), Carbonell (2004) y López Acosta (2005) identifican cinco características, a saber: 1) su configuración inmediata por la Constitución, es decir, que sea el propio texto constitucional el que determina su existencia; 2) se les puedan considerar organismos necesarios e indefectibles en la medida en que si no existieran, o dejaran de hacerlo, se afectaría el funcionamiento del Estado de derecho; 3) inciden en la voluntad estatal "toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones" (Hernández 2003: 82); 4) se ubican fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales lo que implica ausencia de controles burocráticos y autonomía financiera con garantías para evitar "la asfixia en el suministro de los recursos económicos" (Carbonell 2004: 105), y 5) cuentan con autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

Por su parte, Arévalo, Ortega Álvarez y Gil Martínez (2004) proponen diez características: 1) inmediatez: deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; 2) esencialidad: son necesarios para el estado democrático de derecho contemporáneo; 3) dirección política: participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales contribuyendo a la toma

de decisiones del Estado; 4) paridad de rango: mantiene con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; 5) autonomía: generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria; 6) apoliticidad: son órganos técnicos y no políticos; 7) inmunidad: los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades; 8) transparencia: los actos y decisiones de los órganos autónomos pueden ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado; 9) intangibilidad: deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario, y 10) funcionamiento interno apegado al Estado de derecho: es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

Refiriendo la Tesis *P. /J. 20/2007* publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Zeind Chávez (2018) desarrolla que, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las características principales de los organismos constitucionales autónomos son: 1) que surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder; 2) que su creación no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes; 3) que la actuación de estos organismos no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público siendo que se les han conferido funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia, 4) atienden necesidades torales del Estado y 5) deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, mantener relaciones de coordinación, contar con autonomía e independencia funcional y financiera y atender funciones primarias u originarias del Estado.

Sobre los organismos constitucionales autónomos puede también destacarse que su legitimidad "es tecnocrática y se justifica

por su carácter técnico y la corrección jurídica de sus decisiones" (Cárdenas Gracia 2020: 7).

Miguel Parra Beltrán, por su parte, considera que "la autonomía es la figura jurídica más completa para lograr la efectividad de ciertas instituciones del Estado: en materia electoral, bancaria, educativa y de derechos humanos ha funcionado muy bien", y agrega "esperemos que pronto contemos con más instituciones con esta característica, la que hará a México un país más democrático, menos centralista y por ende más libre" (Parra Beltrán 2004).

1. La burocracia dorada

El término *democracia dorada* describe un sistema político en el que una clase aristocrática disfruta de amplios derechos y privilegios, controlando las instituciones clave del estado, acuñándose en Polonia a mediados de 1500. En la iniciativa presentada no se ofrece una explicación, pero por el contexto puede inferirse que se trata de un calificativo relacionado con el privilegio o una clase por encima de la burocracia tradicional —si es que dicho término pudiera aplicarse—. En todo caso, la iniciativa no hace distingos y califica a quienes laboran dentro de la Cofece, el Ift, el Inai, el Coneval, la Cre, la Cnh y la Comisión para la Mejora Continua de esta manera.

Si bien el enfoque del presente texto refiere un caso particular, el del Inai, es pertinente identificar algunos elementos de cada una de las instancias mencionadas.

La existencia de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) deriva de una adición constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2013. En ella se establece, como párrafo del artículo 28, que el Estado contaría con esta instancia que actuaría como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es "ga-

rantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados". En esa misma reforma se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ift) como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo a su cargo "la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales"[3]. De acuerdo con la iniciativa aquí analizada, la autonomía de estas instancias se alcanza en el marco del *Pacto por México*.

La Cofece, que garantiza la libre competencia y concurrencia, contribuyó a cumplir con el capítulo 21 del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-Mec) que obliga a mantener una autoridad nacional de competencia, mientras que el Ift al tener la facultad para conducir procesos de licitación para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico contribuye a garantizar el derecho de acceso a la información y a la libertad de expresión, además de contribuir al ejercicio de otros derechos como a la salud, la educación y los derechos de asociación, entre otros. Asimismo, da cumplimiento al artículo 18.17 del T-Mec que establece la obligación de contar con un organismo regulador de telecomunicaciones.

Aquí resulta pertinente precisar que el *Pacto por México* es un acuerdo político firmado por el titular del Ejecutivo —Enrique Peña Nieto, 2012-2018— y las dirigencias de las entonces tres principales fuerzas electorales, como lo fueron el Partido Revolucionario Institucional (Pri), el Partido Acción Nacional (Pan) y el Partido de la Revolución Democrática (Prd) del que se derivaron *reformas estructurales*, eventualmente criticadas por la posición política que representa el partido Movimiento de Regeneración

[3] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28, párrafo décimo sexto.

Nacional (Morena). De igual manera, resulta de utilidad tener en cuenta que el T-Mec es la manera en que se conoce al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá en vigor desde julio de 2020 que remplazó al Tratado de Libre Comercio —conocido como Tlc o Tlcan— muy propio de lo que ahora se ha denominado periodo o modelo neoliberal.

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (Coneval) fue creado por decreto en agosto de 2005 como "un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines"[4]. En 2014, en apartado adicional en febrero, se incluye en el inciso C del artículo 26, que:

> El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

Tanto la Comisión Reguladora de Energía (Cre) como la Comisión Nacional de Hidrocarburos (Cnh) pueden clasificarse como órganos reguladores —estrictamente hablando, y no como constitucionales autónomos— derivados de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como puede observarse, no todas las instancias que se incluyen en la iniciativa pertenecen a los organismos constitucionales autónomos. Acoplarlas ahí requeriría un ejercicio amplio de flexibilidad conceptual. ¿Caben todas estas organizaciones en el calificativo

[4] Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social,* 24 agosto 2005, artículo 1.

de *democracia dorada*? Lo que debe llamar la atención es cómo, en una iniciativa promovida desde el Ejecutivo, se promueven las etiquetas y los calificativos sobre personas en el servicio público.

2. El Inai

Como se ha dicho, el enfoque del presente artículo centra su atención en el Inai y por ello es que se presenta una más amplia referencia.

Lo primero que debe decirse sobre su pertenencia a la categoría de organismos constitucionales autónomos es que hay quien ha señalado que no cumple con la característica de inmediatez, es decir, no se encontraba expresamente incluido en la Constitución. Esa situación, de hecho, fue motivo de debate en foros que se realizaron en 2014 en el marco de lo que terminó siendo la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, tal y como lo señaló Peña (2019) cuando identifica la postura de María Marván Laborde, entonces ex comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos quien, sobre el cambio de su carácter Federal a Nacional, dijo: "creo honestamente que se excede el mandato constitucional".

Así visto, debe señalarse que anterior a la reforma de 2024, lo que establecía la Constitución en su artículo 6to era que:

> La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano

> u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

La determinación de que se trataba de una instancia Nacional —y no federal, como se menciona en el texto constitucional— derivó de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

El órgano garante conocido como Inai —reducción de lo que sería *Instituto Nacional de Acceso a la Información* aun cuando el nombre oficial es Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales— tiene su antecedente en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública —entonces llamado Ifai— creado a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental —junio de 2002— y un decreto particular de diciembre de ese mismo año. Se creó como un "órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades"[5].

El entonces Ifai —junto con el Instituto Federal Electoral; después Instituto Nacional Electoral— ha sido calificado como el primer "resultado tangible de la transición: la primera institución

[5] Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, 11 junio 2002, artículo 33.

política que surgió del nuevo régimen" (Merino, 2013:76), es decir, un emblema que acompañó el cambio en el origen partidista del titular del Ejecutivo — del Partido Revolucionario Institucional prevaleciente prácticamente en todo el siglo XX, al Partido Acción Nacional—, un símbolo de "la mudanza del siglo XX hacia el XXI" (Merino, 2013:74).

Entre las notas características alrededor de la creación del Ifai se encuentra aquella que recuerda la distancia con la dinámica de la clase política. De acuerdo con Escobedo (2006), el punto de inflexión a partir del cual se desencadena la oleada que significó la colocación de la transparencia en la agenda pública puede ubicarse en mayo de 2001, momento en el cual tuvo verificativo un seminario académico para reflexionar algunos de los principales temas relacionados con el derecho de acceso a la información que cobraba notoriedad por decisiones judiciales (Orozco Henríquez 2015) y logros del activismo cívico.

Aquél primer movimiento académico de mayo de 2001 sería alimentado por distintos actores provenientes de medios de comunicación, la academia, la sociedad civil organizada que, más tarde, constituyeron lo que es conocido como *Grupo Oaxaca*. La aludida distancia implica que no hay gobierno o partido político que pueda adjudicarse la creación del Ifai pues, por el contrario, fue consecuencia de un contexto propicio y el trabajo de múltiples actores lográndose "una feliz comunión entre legalidad y legitimidad" (Nava Gomar 2006: 56). Lo novedoso de la temática y el proceso para la construcción de acuerdos propició la cautela en términos del diseño legislativo, siendo jurídicamente posible crear una Ley General, y por lo mismo un organismo con ese alcance, se optó por un esquema de ley federal y un órgano garante para la administración pública federal (Carmona Tinoco 2015). De esta manera, se consideró, podía irse demostrando la factibilidad del cambio (Corzo Sosa 2006) al tiempo en que se estimulaba la participación de las entidades federativas en el proceso de regulación de un derecho de nuevo tipo (Escobedo 2006).

Que cualquier persona acceda a la información en poder de las oficinas gubernamentales contradice el núcleo de la organización pública tradicional cuyos elementos se han dispuesto de acuerdo con el modelo burocrático, donde las personas se dedican exclusivamente al servicio público y se especializan en su ámbito de competencia debido a la repetición de actividades y el conocimiento de información que se genera, resguarda o administra. En este modelo, la opinión del agente externo es limitada o inexistente debido a que el monopolio de la información y el conocimiento de los procedimientos es patrimonio de unos pocos quienes, además, se sujetan a una cadena de comunicación y disciplina basada en otro modelo de organización pública, el castrense.

Vista así, a la transparencia se le puede entender como un atentado contra el modelo burocrático y por eso hasta habrá quien lo considere un problema (Vergara 2008). Y, aquí, mucha atención, no es que deba inferirse que la resistencia burocrática se debe a algo corrupto o vergonzoso; entiéndasele como una reacción normal al cambio.

Por ello, la transparencia importa, coloca al interés público por encima del interés de una clase, la burocrática. Por ello, contar con una ley de acceso a archivos públicos, como ya sucedía en Suecia en 1776 (Ackerman y Sandoval 2008), pudiera ser un avance en términos democráticos, de rendición de cuentas, de responsabilidad pública; facultar a una organización pública para que garantice la transparencia, o crearla *ad hoc,* es algo que no puede ignorarse.

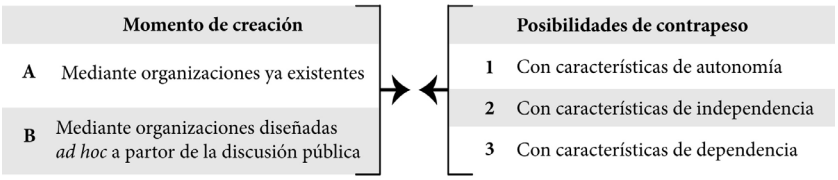
A principios de la década pasada, cuando los organismos garantes comenzaban su funcionamiento, un cuestionamiento recurrente en la práctica fue por qué, si el asunto era la garantía de un derecho, no se creaban tribunales o instancias integradas por juristas (Peña 2009). La respuesta que prevaleció enfatizó la lógica alrededor de las decisiones de la transparencia —que no es sinónimo de derecho de acceso a la información— y la *ciudadanización* de su órgano máximo de gobierno, término empleado para describir

una trayectoria profesional con elementos bastantes para suponer la garantía de la autonomía. En esa primera década de funcionamiento de organismos de transparencia ya se había cuestionado, también, su propia existencia.

Para el momento en que la iniciativa fue presentada, el Inai ya tenía años trabajando con dificultades, en particular, por la falta de renovación de quienes integraban su Pleno, instancia superior de decisión. Esta situación llevó a la comisionada Blanca Lilia Ibarra a promover una controversia constitucional a efecto de que la Scjn permitiera que el Inai pudiera sesionar con cuatro de sus integrantes ante la falta de nombramientos de comisionados por parte del Senado.

Peña (2021) comparte una tipología de las organizaciones garantes del derecho de acceso a la información considerando el momento de creación de la organización y su posibilidad de convertirse en contrapeso.

Gráfico 1. Base para la tipología de organizaciones garantes.



Fuente: Peña, 2021.

Ambos se consideraron esenciales en la composición de tipos de organizaciones garantes, toda vez que: 1) el momento de su creación permite identificar si la instancia responsable de la promoción y la defensa de la transparencia se crea como consecuencia de la discusión pública bajo el supuesto de que una organización creada en un contexto de exigencia frente al poder será más corresponsable de sus decisiones que si se trata de una organización

ya existente; 2) su posibilidad de servir como contrapeso, a partir de tres esquemas: uno de dependencia directa del poder, uno de independencia o distancia para con el poder y un esquema total denominado de autonomía que se desarrolla a detalle más adelante.

Una organización garante creada *ad hoc* a las discusiones tendría como principal ventaja la de corresponder a las necesidades sociales en un contexto de exigencia lo que se traduciría en un desempeño más apegado al considerado como ideal en su creación. Entre las desventajas se encuentra que los procedimientos y reglas tendrán que irse construyendo conforme se requieren —lo que se traduce en un trabajo inicial deficiente—, la percepción de que representa un costo adicional a lo que ya está operando y, como su creación depende de un contexto particular, cuando éste cambia necesariamente lo hará la organización.

III. El episodio del cambio constitucional

Para una mejor exposición, el episodio se ha estructurado en tres apartados consecutivos.

1. La iniciativa

Como quedó apuntado al inicio del presente artículo, el documento que se tiene a vista es la iniciativa presentada como Anexo 18 el 05 de febrero de 2024[6], contenida en la Gaceta Parlamentaria número 6457-18 de la Cámara de Diputados, la que interesa para los fines del presente trabajo. Salvo anotación diferente, las referencias que se incluyen en esta sección pertenecen a este documento.

[6] Ejecutivo Federal, *Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica,* 05 febrero 2024, Gaceta parlamentaria número 6457-18.

El primer párrafo de su sección *Exposición de Motivos* expresa:

> En congruencia con los principios constitucionales de economía, racionalidad, honradez y transparencia en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos, la presente administración ha conducido su actuar con estricto apego a la política de austeridad republicana con el objetivo de acabar con lujos, gastos superfluos, la duplicidad de funciones, el despilfarro de los bienes y recursos nacionales y así, destinar todos estos al combate de la desigualdad social, al desarrollo y a la construcción de un México justo, pacífico, libre, solidario, democrático, próspero, feliz.

Son tres las ideas contenidas en ese párrafo, a saber: 1) quien promueve la iniciativa es una administración pública que identifica la implementación de su llamada política de *austeridad republicana* como la manera en que pueden materializarse los principios constitucionales de economía, racionalidad, honradez y transparencia en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos; 2) consecuente de lo anterior, se promueve acabar con lujos, gastos superfluos, la duplicidad de funciones, el despilfarro de los bienes y recursos nacionales y 3) que los recursos que hasta entonces se hayan ejercicio en esos lujos, gastos superfluos, duplicidad de funciones —dice el párrafo "destinar todos estos"— se reconducirían en otras acciones para un mejor país.

Estas ideas se mantienen y alimentan a lo largo de la *Exposición de Motivos*, extractos que a continuación se entrecomillan. Se afirma, por ejemplo, que durante muchos años "se fue creando una burocracia dorada"[7] para el sostenimiento de organismos impulsados desde una perspectiva que denominan en este apartado "modelo neoliberal"[8] cuyos impulsores "consideran que el problema de la gestión es un problema técnico de eficiencia con características homogéneas" por lo que se optó por la "fragmentación de organismos públicos con la implantación de agencias especia-

[7] *Ibidem*: 1.
[8] *Ibidem*: 2.

lizadas, otorgando mayor poder de influencia a actores privados en detrimento de los públicos"[9].

Otro argumento esgrimido en la iniciativa es que, en gobiernos anteriores "el cumplimiento de las normas legales fue asumido por los gobernantes como optativo y discrecional" lo que generalizó "la ilegalidad en algunos sectores de la población y la simulación en el actuar del gobierno"[10]. Esta línea argumentativa no se sigue posteriormente si se encuentra, en el mismo documento, mayores elementos para conocer con mayor claridad cuándo, dónde o quién actuó de manera optativa, discrecional, ilegal.

El argumento que sí se mantiene es el ambiente que se identifica como consecuencia del llamado modelo neoliberal caracterizado por "robos monumentales de recursos acompañados por el dispendio, la suntuosidad y la frivolidad a expensas del erario"[11]. Aquí, la iniciativa señala como referencia textual lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

¿De dónde viene esa línea argumentativa del modelo neoliberal? Por el dicho de la propia iniciativa, "parte de esas reflexiones están contenidas"[12] en un texto de Jaime Cárdenas Gracia, de 2014, denominado *Las pruebas y resoluciones electorales* publicado por Porrúa donde el autor señalaría "que varios de los organismos constitucionales autónomos debieron su origen a recomendaciones y/o imposiciones de organismos financieros internacionales"[13]. En lectura de quien esto escribe, lo que el autor afirma en el texto que la iniciativa señala como fuente no tiene los alcances que se le quieren dar; es decir, aun cuando el sentido de lo afirmado por Cárdenas Gracia se percibe crítico del modelo que analiza, la redacción de la iniciativa pretende responsabilizarle de ideas que no expresa y de acusaciones que el académico no formula ahí.

[9] *Ibidem*: 2.
[10] *Ibidem*: 5.
[11] *Ibidem*: 5.
[12] *Ibidem*: 6.
[13] *Ibidem*: 6.

No es su texto de 2014, sino en otro publicado en 2020 denominado *Soberanía popular vs. Órganos constitucionales autónomos*, es donde Cárdenas Gracia desarrolla su argumento de la lógica republicana en la que se quiere y necesita que estas instancias funcionen "para que no se constituyan como burocracias doradas controladas por sus titulares —una especie de mandarinatos— sin tener contacto efectivo con la sociedad, a la que no suelen rendirle cuentas de sus importantes tareas" (Cárdenas Gracia 2020: 3). Ahí puede entenderse que el interés del autor es que los organismos constitucionales autónomos "no deben responder a los intereses de los partidos sino al interés general" (2020:15).

Continuando con la *Exposición de Motivos*, con un panorama que inicia desde 1917 con la expedición de la Ley de Secretarías, la iniciativa reconstruye lo que denomina *Modelos de administración pública en México del siglo XX*. El primer hito que se destaca se ubica en la administración de Miguel de la Madrid Hurtado —1982-1988— cuando "se introdujo el modelo neoliberal a nuestro país"[14]. Posterior a eso, el recuento que sigue señala un proceso de *desconcentración administrativa* donde los organismos constitucionales autónomos.

Fueron creados para garantizar intereses privados de diversa índole en su beneficio, lo que fue evidente en distintos casos en que surgieron a partir de la separación de funciones de algunas secretarías, sin relación con necesidades de la sociedad. Incluso, en varios casos, su objetivo fue expresamente clientelar, es decir, existieron órganos creados deliberadamente para cooptar núcleos académicos, políticos, económicos y de representación social[15].

En particular, sobre el Inai, la iniciativa señala:

> Pese a la promesa de que el INAI garantizara mayor transparencia en el gasto público y abriría al escrutinio ciudadano los actos de gobierno, en la práctica ha sido una institución onerosa,

[14] *Ibidem*: 7.
[15] *Ibidem*: 9.

con una estructura burocrática obesa, que no ha garantizado el acceso a la información y ha solapado la corrupción, e incluso la ha encubierto cuando involucra a sus comisionados[16].

2. El dictamen

Por incluir el procedimiento, los razonamientos y argumentos relacionados con la eventual aprobación de la iniciativa presentada por el Ejecutivo en febrero de 2024, el *Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica de la Comisión de Puntos Constitucionales*[17] es el documento que debe analizarse. Salvo anotación diferente, las referencias que se incluyen en esta sección pertenecen a este documento.

El dictamen se estructura a partir de lo siguiente: 1) trámite legislativo, 2) contenido de las iniciativas, 3) opinión sobre el impacto presupuestario, 4) consideraciones, 5) resultado del dictamen, 6) texto constitucional reformado y régimen transitorio.

Sobre el trámite legislativo, el dictamen da cuenta de:

1) La fecha y circunstancias en las que la iniciativa fue presentada;

2) La existencia de otras dos iniciativas relacionadas, a saber: una, de mayo de 2023 promovida por el partido político Movimiento Ciudadano con el objetivo de reformar el artículo 49 constitucional para mejorar la cooperación y coordinación de los organismos constitucionales autónomos con el resto de los órganos

[16] *Ibidem*: 12.

[17] Cámara de Diputados, *Dictámenes a discusión de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*, 13 noviembre 2024, Gaceta parlamentaria número 6659-VI.

estatales; la otra de febrero de 2022 por la que el Partido Acción Nacional (Pan) promovía la reforma del artículo 135 constitucional con el objetivo de establecer una votación agravada de las tres cuartas partes de las personas presentes en la Cámara de Diputados para eliminar o disminuir la autonomía de los organismos constitucionales autónomos.

De la primera de ellas, se señala que la prórroga para dictaminar la iniciativa había ya fenecido en abril de 2024. De la segunda se indica que "la iniciativa fue desechada, pero se menciona como un antecedente importante en la materia"[18].

De acuerdo con la iniciativa de mayo de 2023, es importante señalar, la existencia del Inai da cumplimiento al artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que prevé el derecho a la información como elemento esencial para garantizar la democracia. Asimismo, dice el documento, "es un instrumento para cumplir con obligaciones previstas en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención Interamericana contra la Corrupción"[19].

3) La realización de foros, dentro del marco denominado *Diálogo Nacional*, efectuados del 21 de febrero al 18 de abril de 2024. De ellos, cinco fueron organizados alternadamente por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, cinco más clasificados como *Diálogos Regionales* y 32 *Diálogos Estatales*.

En esta cantidad de espacios se habrían abordado todos los temas de las iniciativas presentadas el 5 de febrero de 2024. Esta sección, que daría cuenta de mecanismos participativos para la dis-

[18] *Ibidem*: 4.

[19] Cámara de Diputados, *Iniciativa que reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputadas y diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y recibida en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 3 de mayo de 2023*, 12 mayo 2023, Gaceta Parlamentaria número 6274.

cusión y análisis, se repite en los dictámenes de otras iniciativas, es decir, fue preparado para calzar con la totalidad de las iniciativas. En este sentido, el elemento de importancia para conocer los posicionamientos alrededor del Anexo 18, el de la *simplificación orgánica*, que puede ubicarse es la que refiere que el *Diálogo Estatal* celebrado en la ciudad de San Luis Potosí, el 21 de marzo, versó sobre organismos constitucionales autónomos. Pero no hay muchos más elementos para conocer los pormenores del debate o diálogo que ahí sucedió.

4) Acuerdos para la discusión y votación, así como la celebración de reuniones de Comisiones.

Sobre el contenido de las iniciativas, segundo de los apartados en los que se estructura el dictamen, no se desarrolla más en este apartado debido a que el anterior, en este mismo artículo, se cuenta de ello.

El apartado del dictamen denominado *Opinión* debe destacarse a la luz de que el principal argumento construido en la iniciativa para justificar la supresión de los organismos constitucionales autónomos fue el del costo. Ahí en la iniciativa, como ya se señaló, se dice haberla presentado "con el objetivo de acabar con lujos, gastos superfluos, la duplicidad de funciones, el despilfarro de los bienes y recursos nacionales y así, destinar todos estos"[20] a un mejor país.

La opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue en el sentido de que el cambio institucional pretendido

> Carecía de impacto, porque no se crean o modifican entidades públicas, plazas, los programas que llevan adelante las dependencias y entidades públicas en sentido presupuestal, ni se establecen

[20] Cámara de Diputados, *Dictámenes a discusión de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*.: cit. opinión.

> destinos específicos de gasto público, ni se prevén atribuciones o funciones para las dependencias y entidades públicas que exijan por sí, mayor asignación de recursos públicos, ni hay disposiciones que incidan en la regulación de la materia presupuestal[21].

La opinión del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, referida en el dictamen, fue en el mismo sentido.

Sobre los apartados dentro del dictamen Consideraciones, Resultado del dictamen, Texto constitucional reformado y régimen transitorio, no se identifican elementos que aporten en el análisis de la iniciativa, pues refieren más sobre el procedimiento.

3. La operación del cambio

De parte del Inai, el cambio constitucional fue planteando diferentes escenarios y posturas a lo largo del tiempo. El primero de ellos, el rechazo.

En agosto de 2024, en sesión del Pleno del Inai, cada uno de los cuatro comisionados compartió su postura. La institución destacó como ideas principales:

1) De Adrián Alcalá Méndez, Comisionado Presidente del Inai: queremos reiterar el llamado al diálogo interinstitucional que hemos hecho. Las instituciones dialogan para mejorar y este diálogo que hemos hecho, que hemos llamado, incluye un ejercicio auténtico de parlamento abierto, basado en la pluralidad de voces e ideas de diversos sectores de la sociedad para que no sólo sean escuchadas, sino invitados a construir en conjunto con las y los legisladores, así como con las autoridades, el nuevo andamiaje normativo e institucional para asegurar la garantía plena de estos dos derechos.

[21] *Ibidem*: 76.

2) De Norma Julieta del Río Venegas, Comisionada del Inai: no es un aferramiento a un cargo, no es un aferramiento a un edificio en la avenida Insurgentes Sur, es simplemente el aferramiento que tuvimos hace 22 años quienes estuvimos en esta historia a que sigamos con esta defensa de los dos derechos. Desde el Inai, nuevamente, reiterar la apertura a la autocrítica y también a la mejora que se deba de hacer.

3) De Blanca Lilia Ibarra Cadena, Comisionada del Inai: este organismo garante tiene un origen ciudadano y es patrimonio de todas y todos los mexicanos. Su autonomía constitucional y su especialización en la materia le permiten garantizar con eficacia dos derechos que son la base de cualquier democracia moderna: el derecho a saber y el de la protección de datos personales. Sin privacidad, las personas carecen de una esfera necesaria para desarrollar plenamente su personalidad y, sin información, la participación social, que redunda en el beneficio colectivo, no sería posible.

4) Finalmente, de Josefina Román Vergara, Comisionada del Inai: las discusiones y deliberaciones que se lleven a cabo deben considerar a la protección de los datos personales como un baluarte de la democracia mexicana. México merece que los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales se mantengan intocados y garantizados[22].

En todo evento organizado posterior a ello las inauguraciones fueron empleadas para fijar nuevas posturas, todas en el mismo sentido. En noviembre, fue dentro del marco de la Semana Nacional de Transparencia, por ejemplo, que el Inai publicó un comunicado para la prensa donde se resumieron las posturas de diversos actores, entre ellos:

[22] Inai, *Posicionamiento del Pleno del Inai emitido en la sesión de hoy respecto a la iniciativa de reforma constitucional en materia de simplificación orgánica que se procesa en la Cámara de Diputados,* 21 agosto 2024, Inai/218/24.

1) Adrián Alcalá Méndez, Comisionado Presidente del Inai, habría reiterado el llamado a los legisladores a considerar la posibilidad de establecer una instancia con autonomía técnica e imparcialidad;

2) Blanca Lilia Ibarra Cadena, Comisionada del Inai, dijo: "Las y los mexicanos están a punto de perder un mecanismo eficaz de control, cuya actividad se centra en la defensa de dos libertades y derechos cruciales para el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y la participación política para la conformación de un auténtico Estado democrático"[23].

Y es que, dada la manera en que el ejercicio del derecho de acceso a la información fue evolucionando a lo largo de dos décadas en el país, no es sencillo pensar en un modelo alternativo: "Las instituciones que garantizan el derecho a la protección de datos personales y a la privacidad deben permanecer autónomas, independientes, sólidas y robustas", dijo Alcalá Méndez durante la inauguración de la cuarta edición del Taller Nacional del Aviso de Privacidad, agregó "lo que está en juego son los derechos fundamentales que nos han costado mucho y que el poder público, el poder político, no le dio a la gente sino que fueron conquistas sociales"[24].

El rechazo se debió a los mínimos elementos considerados en la reforma constitucional que tan solo desaparecía la base de donde se desprendía el Inai. No se mencionó, por ejemplo, qué sucedería con la Plataforma Nacional de Transparencia, un sistema de gestión basado en internet por el que se daba seguimiento a las solicitudes de información, interposición de recursos y publicación de información. "La reforma constitucional que plantea la desaparición del Inai no prevé el destino de esta herramienta", advirtió a finales

[23] Inai, *El ejercicio de derechos y libertades está en riesgo con una eventual desaparición del Inai*, 13 noviembre 2024, Inai/329/2024.
[24] Inai, *El Inai y los organismos garantes deben permanecer autónomos para proteger el derecho a la privacidad,* 14 agosto 2024, Inai/210/2024.

de noviembre de 2024, Norma Julieta del Río Venegas, Comisionada del INAI[25].

La idea era clara y se repitió en varias ocasiones:

la iniciativa de reforma constitucional que busca eliminar al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un golpe a la transparencia y un retroceso que afectará gravemente el ejercicio pleno de los derechos humanos en México[26].

Posterior al rechazo, el discurso cambió hacia el reconocimiento de la voluntad política del Ejecutivo. Un comunicado del mes de octubre de 2024 reconoce "la apertura al diálogo de la Presidenta de México" y anuncia una próxima reunión con la Secretaria de Gobernación, Rosa Icela Rodríguez, "para presentar diferentes planes de modernización del INAI como organismo autónomo y especializado en la tutela de estos derechos"[27].

Finalmente se entró en un periodo de negociación. Toda vez que el principal argumento de la iniciativa en virtud de la cual el INAI desaparecería señaló los costos que reportaba mantener al organismo, la principal estrategia de la propia institución fue la de encontrar maneras de costar menos. La Comisionada Del Río Venegas dijo que la Secretaria de Gobernación les "pidió que hiciéramos un esfuerzo por ir a un adelgazamiento mayúsculo. Nos pidió algunos datos y quedamos que de manera colegiada elaboraremos un documento que le haremos llegar la semana que entra"[28].

[25] INAI, *Los 15,000 millones de archivos de la Plataforma Nacional de Transparencia están en riesgo con la desaparición del INAI*: *Norma Julieta del Río*, 20 noviembre 2024, INAI/335/2024.
[26] INAI, Desaparecer al *INAI* es un retroceso para México y sus derechos humanos, 23 agosto 2024, INAI/222/2024.
[27] INAI, *El INAI reconoce la apertura al diálogo de la Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo*, 15 octubre 2024, INAI/289/2024.
[28] INAI, *El Pleno del INAI abre diálogo con la Secretaría de Gobernación para fortalecer los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales,* 16 octubre 2024, INAI/291/2024.

Por diversos reportes en medios de comunicación se conoce que las conversaciones siguieron y algunas propuestas se hicieron. Sin embargo, no es posible conocer oficialmente sobre qué versó la propuesta, cuál pudo ser el camino para que el Inai costara menos. Usando los mecanismos propios de la transparencia se presentó la *solicitud 330031324002400* que versó sobre la documentación que se haya entregado por parte del Inai vía sus comisionados al Ejecutivo Federal —principalmente, la Secretaría de Gobernación— y al Poder Legislativo —Cámara de Senadores y Diputados— a manera de propuesta de reducción de presupuesto del propio Inai como estrategia o razonamiento para evitar su desaparición. ¿Qué se respondió?

1) La ponencia del Comisionado Presidente Adrián Alcalá Méndez, informó que no se localizaron documentales que cumplan con precisión con las indicaciones previstas en los planteamientos transcritos; sin embargo, en atención al principio de máxima publicidad, se ubicó un pronunciamiento público suscrito por los Comisionados de este Instituto, así como de los Organismos.

2) La ponencia de la Comisionada Blanca Lilia Ibarra Cadena, indicó que después de una búsqueda exhaustiva en sus archivos, no arrojó expresión documental alguna de la información de interés de la persona solicitante, por lo que no existe obligación de contar con la información materia de la solicitud y no hay elementos de convicción que permitan suponer que obre en los archivos.

3) La ponencia de la Comisionada Josefina Román Vergara, realizó una búsqueda exhaustiva y razonable de la información en los archivos físicos y electrónicos, sin embargo, no se localizó documento o expresión documental alguna que haga referencia a la materia de la solicitud.

4) La ponencia de la Comisionada Norma Julieta del Río Venegas, informó que en su momento entregó la propuesta de reinge-

> niería a la Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional, toda vez que, dicha Dirección es el área encargada de integrarla, así como de realizar estudios, investigaciones e informes para valorar el desempeño institucional, dar seguimiento a las evaluaciones externas que se realicen a las mismas, y emitir recomendaciones en materia de planeación, seguimiento y evaluación del desempeño, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 43, fracción XI, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Por lo anterior, señaló le era aplicable el *Criterio SO/007/2017* emitido por el Pleno de este Instituto, pues no se advierte obligación alguna de contar con esa información y no hay elementos de convicción que permitan suponer que ésta debe obrar en sus archivos.

Aun con todo el esfuerzo que pudo realizarse desde el Inai, el cambio constitucional procedió prácticamente sin cambios con respecto a lo presentado en febrero de 2024.

IV. Enseñanzas y reflexiones

En el recorrido realizado se pretendió analizar críticamente la iniciativa de reforma constitucional presentada en febrero de 2024 y aprobada en diciembre de ese mismo año ya bajo una nueva presidencia. La propuesta contenida en el Anexo 18 de un conjunto de iniciativas presentadas en el marco de un acto simbólico se traduce en la desaparición de diversos organismos a los que, de manera inadecuada y sin hacer distingos necesarios, califica como autónomos; esta iniciativa se denominó de *simplificación orgánica*. En particular se aborda aquí el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).

En México, de acuerdo con la norma, reformar la Constitución implica una votación coincidente, en dos terceras partes, de las

personas presentes del Congreso de la Unión y el aval de la mayoría de las legislaturas de los Estados y la Ciudad de México. Es, en términos literales, una decisión política. Si quisiera encontrarse el aspecto racional de la decisión, atendiendo al texto constitucional, éste descansaría en el supuesto de que las mayorías no toman decisiones arbitrarias. Lo observado en el episodio reconstruido, sin embargo, muestra cómo el argumento técnico principal de la reforma no se sostiene y la decisión termina siendo, posterior al proceso legislativo y administrativo, coincidente con la posición —política— expresada por el promovente, incluso antes que la propia iniciativa.

¿Era necesario modificar la Constitución? En principio la respuesta pudiera ser que no, porque la existencia del organismo no derivaba de ahí faltando al principio de inmediatez, característico de los organismos constitucionales autónomos. Sin embargo, la decisión fue reformar la redacción del artículo 6to —principalmente— para que quedara claro que el Inai no tenía cabida en el panorama nacional ¿Es un cambio justificable? No, porque la principal razón esgrimida —el costo del organismo— no es sostenible; pero, debe señalarse, a fuerza de que una fuerza política tiene la mayoría no requirió sostenerse.

Si bien, el episodio analizado pudiera no ser representativo, sí ilustra cómo se insistió en una narrativa técnica siendo que la decisión fue política.

La reforma, que finalmente fue aprobada sin modificaciones sustanciales, se cuestiona tanto por su justificación política como técnica. El argumento principal, centrado en la austeridad y eliminación de una *burocracia dorada*, carece de sustento según opiniones técnicas de instituciones como la Secretaría de Hacienda, que determinaron que la eliminación del Inai no generaría impacto presupuestario real. Además, se señala que la reforma omite alternativas viables para garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, mismos que debieron resolverse en legislación secundaria.

¿Cómo incidirá en el ejercicio del derecho? Los efectos son, al momento en que esto se escribe, inciertos. En principio puede pensarse que no incide de manera significativa en el desarrollo de dos procedimientos, a saber: el de la publicación de la información y el de la solicitud de información; lo hace, sin embargo, en la naturaleza de los mecanismos que la persona tiene para garantizar su derecho a la información.

Es por eso que el texto destaca que el Inai fue resultado de una evolución institucional de más de dos décadas, derivada de un contexto democrático y ciudadano, no de imposiciones partidistas o internacionales como sugiere la narrativa oficial. El organismo, con sus luces y sombras, no solo facilitó el ejercicio efectivo de derechos fundamentales, sino que se consolidó como contrapeso del poder estatal, con legitimidad ciudadana.

En el horizonte, como agenda pendiente de investigación, se encuentra cómo es que la reforma constitucional incidirá en los diseños normativos e institucionales de las entidades federativas. La historia de la transparencia en México es, en muchos aspectos, la historia del federalismo que fue conformando un mosaico de posibilidades y realidades.

Bibliografía

Ackerman, John Mill y Sandoval, Irma Eréndira (2008): *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Ifai, México.

Arévalo, Miguel Ángel, Ortega Álvarez, Óscar y Gil Martínez, José (2004): "Propuesta de creación de un organismo autónomo de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuentas públicas", en *Memorias de la Primera Convención Hacendaria*, Cámara de Diputados, México, 215-238.

Carbonell, Miguel (2004): *Elementos de teoría constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Cárdenas Gracia, Jaime (2020): "Soberanía popular vs. Organismos constitucionales autónomos", en *Poderes tradicionales y organismos constitucionales autónomos*, López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), Insituto de Investigaciones Jurídicas Unam, México, 3-26.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises (2015): "El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos" en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Peschard Mariscal, Jacqueline (coord.), Inai, México, 33-78.

Corzo Sosa, Edgar (2006): "En busca de la armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información" en *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, López Ayllón, Sergio (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México e Inai, México, 199-233.

Escobedo, Juan Francisco (2006): "Obstáculos fundacionales a la información pública estatal", en *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, López Ayllón, Sergio (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México e Inai, México, 63-77.

Hernández, María del Pilar (2003): "Autonomía de los órganos electorales", en *Revista Mexicana de Justicia*, núm 1, 79-90.

Jepperson, Ronald L. (1999): "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, DiMaggio, Paul J. Y Powell Walter W. (coords.), Fondo de Cultura Económica, México,193-215.

López Acosta, Santiago (2005): "El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público", en *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Esta-*

do, Gámiz Parral, Máximo y Rivera Rodríguez, Enrique (coords.), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 545-559.

López Obrador, Andrés Manuel (2021): "11.01.21. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador", en *Amlo. Presidente*. Disponible en: « *https://amlo.presidente.gob.mx/11-01-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/*» [Consultado el 19 de junio de 2025].

López Obrador, Andrés Manuel (2020): "07.12.20 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador", en *Amlo.Presidente*. Disponible en: «*https://amlo.presidente.gob.mx/07-12-20-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/*» [Consultado el 19 de junio de 2025].

Merino, Mauricio (2013): "El Ifai: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia", en *10 años de transparencia en México*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 73-94.

Nava Gomar, Salvador O. (2006): "El derecho de acceso a la información en el Estado México. Apuntes para su constitucionalización", en *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, López Ayllón, Sergio (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México e Inai, México, 45-62.

Orozco Henríquez, J. (2015): "El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano", en *A 10 años del derecho de acceso a la información en México. Nuevos paradigmas para su garantía*, Peschard Mariscal, Jacqueline (coord.), Inai, México, 17-32.

Parra Beltrán, M. Á. (2004): "Los derechos humanos, neoliberalismo y reforma constitucional", en *LEX. Difusión y Análisis*, núm. 110, 29-34.

Peña, Víctor Samuel (2009): "Ganadores sin perdedores: Reflexión sobre la transparencia en el Caso Querétaro", en *Constitucionalidad de los órganos especializados y autónomos garantes del derecho de acceso a la información pública*, Comisión Estatal de Información Gubernamental, Querétaro, 143-168.

Peña, Víctor Samuel (2019): "Inai", en *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública,* Cejudo, Guillermo (coord.), Inai, México, 162-170.

Peña, Víctor Samuel (2021): "Transparencia y sus organizaciones garantes. Debates recientes", en *Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional*, Jove Villares, Daniel (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 145-162.

Vergara, Rodolfo (2008): *La transparencia como problema*, Inai, México.

Zeind Chávez, Marco Antonio (2018): "El fortalecimieno del Instituto Federal de Telecomunicaciones como señal del nuevo equilibrio del poder en el Estado Mexicano", en *Revista del Posgrado de la Unam,* 69-91.