



Ciudad de México, a 25 de agosto de 2021

MAESTRA BLANCA LILIA IBARRA CADENA,

Comisionada Presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

PRESENTE

Quienes integramos el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales presentamos las siguientes:

CONSIDERANDO:

Primero. Que con fundamento en los artículos 48, fracciones IV y V de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 54, fracción VIII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 7, fracciones VII y VIII de las Reglas de Operación del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en los cuales se establecen las facultades de este Consejo Consultivo para emitir su opinión respecto a temas relevantes en las materias de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales, así como la emisión de opiniones técnicas para la mejora continua en el ejercicio de las funciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI);

Segundo. Que atendiendo la instrucción suya, la Mtra. Mabel Ana Mabel Ángel Romero, Directora General de Planeación y Desempeño Institucional de ese Instituto, envió correo electrónico a la Presidenta de este Consejo Consultivo, Mtra. Nuha Ponce Kuri, el 19 de agosto del año 2021 donde se hizo del conocimiento de este Consejo Consultivo el borrador del “Programa Institucional 2021-2024” del Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) -en adelante el Programa- con la finalidad de que emitiéramos nuestra opinión sobre el mismo;

Tercero. Que el documento en mención está integrado en su versión Word por 176 páginas incluyendo tres anexos,

Quienes integramos este Consejo Consultivo, habiendo recibido la opinión preparada por nuestra Comisión de Organización y Desempeño, expresamos la siguiente:

OPINIÓN SOBRE EL BORRADOR DEL “PROGRAMA INSTITUCIONAL 2021-2024” DEL INAI

1. Primeramente deseamos reiterar nuestro interés de colaborar en forma cercana en las labores del INAI con opiniones fundadas, para ello es indispensable que nos permitan contar con el tiempo suficiente para realizar el estudio de los documentos y la comparación, en este caso con los Programas Institucionales previos. En virtud de ello, les solicitamos en forma atenta que en adelante, los documentos que se sometan a nuestro análisis nos sean turnados con la anticipación necesaria para llevar a cabo el análisis que requieren temas trascendentales para el INAI y el Consejo Consultivo quien deberá turnarlo a la Comisión respectiva para su análisis y posteriormente a discusión de todos los integrantes del Consejo Consultivo.
2. Reconocemos el ejercicio consistente y sistemático de planeación y programación estratégica basada en resultados que estructura al Programa, así como la calidad de la información que contiene el diagnóstico, que implica análisis de los logros y la autocrítica de los vacíos y desafíos que tiene por delante el INAI para cumplir con la garantía y promoción de los derechos que tutela, así como la riqueza en sus indicadores, contruidos con información nacional oficial y retomando indicadores e índices de medición internacional.

3. Observamos que el INAI ha decidido continuar con los mismos Objetivos Estratégicos 1, 2 y 4 planteados desde el Programa Institucional anterior (2017-2020) a saber: Objetivo Estratégico 1: Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales; Objetivo Estratégico 2: Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas; y Objetivo Estratégico 4: Impulsar el desempeño organizacional y promover un modelo institucional de servicio público orientado a resultados con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. Por otra parte, se decidió ajustar el alcance del Objetivo Estratégico 3: que refiere a la Coordinación del Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales, y agregar, “ser miembro del Sistema Nacional Anticorrupción, del Sistema Nacional de Archivos y demás colegiados que establezcan las normativas vigentes”. (p. 17)
4. Estimamos de gran relevancia que el Programa considere un objetivo que atiende la conformación sistémica del propio Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero además que amplíe respecto a su similar del periodo 20017-2020, la participación del INAI como integrante de otros Sistemas que forman parte del marco legal e institucional que el Estado mexicano ha definido para garantizar el derecho de acceso a la información, para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; nos referimos al Sistema Nacional de Archivos y al Sistema Nacional Anticorrupción, pues con ello se impulsa la garantía del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales en el territorio nacional, bajo principios y criterios iguales.
5. De la revisión del diagnóstico correspondiente al Sistema Nacional de Transparencia, para corroborar si las necesidades detectadas en dicho diagnóstico están siendo contempladas en las acciones delineadas como parte del Objetivo Estratégico 3, se identificó que, en general, todas esas necesidades están siendo consideradas, salvo algunos aspectos que nos permitimos comentar a continuación:

En el diagnóstico sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, en la página 43 se hace mención a la atribución conferida al INAI en la LGTAIP, en su artículo 54, fracción VI, relacionada con *“Promover, en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, la participación ciudadana y de organizaciones sociales en talleres, seminarios y actividades que tengan por objeto la difusión de los temas de transparencia y derecho de acceso a la información”*. De manera particular el diagnóstico señala lo siguiente: “según datos de la ENOGDAI 2018 el 63.64% de los Organismos garantes del país han ejercido dicha atribución, contrastando con el 12.12% que refirieron no haberla ejercido. Lo anterior permite observar la necesidad de continuar impulsando actividades conjuntas para el cumplimiento de dichas atribuciones”.

Al respecto, ninguna de las estrategias contempladas en el “Objetivo Estratégico 3: Coordinar Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales” (páginas 86 a 96) considera alguna acción tendiente a atender esa necesidad detectada en el diagnóstico.

6. Por otro lado, en cuanto a los indicadores asociados a los objetivos específicos del Objetivo Estratégico 3, particularmente en el Objetivo Específico 3.1, no queda claro cómo se medirán las siguientes acciones:
 - 3.1.1.3 Dar seguimiento a la implementación y cumplimiento de la normatividad emitida por el SNT.
 - 3.1.1.7 Dar seguimiento a las actividades de diseño de los instrumentos de política pública del SNT.
 - 3.1.1.8 Dar seguimiento a las actividades de implementación, actualización y evaluación de los instrumentos de política pública del SNT.
 - 3.1.2.4 Promover la elaboración de estudios locales sobre los derechos tutelados.
 - 3.1.2.5 Monitorear y dar seguimiento a las reformas a la legislación local para salvaguardar los derechos tutelados, conforme al marco constitucional.

- 3.1.2.6 Incidir en la protección efectiva de los derechos tutelados en las Entidades Federativas, a través de la facultad de atracción.
- 3.1.2.7 Impulsar la generación de criterios de interpretación a partir del análisis de las resoluciones de recursos de inconformidad.
- 3.1.2.8 Realizar análisis técnico - jurídico respecto de instrumentos normativos relacionados con los derechos tutelados.
- 3.1.2.9 Fortalecer la Red Nacional por una Cultura de la Transparencia como espacio de coordinación entre Organismos garantes.

7. Consideramos un acierto que se plantee una gestión basada en resultados, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, a través del Objetivo Estratégico 4 y otros apartados del Programa. Así, en aras de fortalecer estas perspectivas, se observan en algunos apartados del Programa que pueden mejorar.

A. Sobre el enfoque de derechos de derechos de niñez y adolescencia (que conlleva un enfoque de derechos humanos), observamos que éste se encuentra ausente por dos razones: la primera porque sólo se menciona en el diagnóstico en el apartado de Derechos Humanos, Género e Integridad (página 51 último párrafo) como un resultante del impulso del enfoque de derechos y la perspectiva de género y en el Glosario en la definición de anexos transversales. En segundo lugar, porque en todo el documento se usa de manera permanente el término de ciudadana/o y el de ciudadanía para referir en cuanto garantizar los derechos, o bien para construir políticas públicas, o fortalecer la democracia y el estado de derecho, a manera de ejemplos citamos una de tantas:

“Los derechos humanos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales que tutela el Instituto, son parte de los esfuerzos del Estado mexicano para fortalecer la democracia y el Estado de derecho, esenciales para que **las y los ciudadanos** tengan acceso a la información que los sujetos obligados deben proveer y para que, con información suficiente, veraz, oportuna y de calidad, puedan participar en las diferentes políticas, programas y acciones

públicos; ejercer su derecho a una adecuada rendición de cuentas gubernamental y acceder, mediante ejercicios de gobierno abierto, a la toma de decisiones gubernamental en los ámbitos que sean de su interés, para así como construir juntos un mejor país. (Página 6, párrafo 3)¹

El uso de ciudadano/a o ciudadanía, tiene una definición jurídicamente hablando, que refiere al hecho de tener la capacidad jurídica del voto, lo que excluye, invisibilizar a la población menor de 18 años y lanza un mensaje adulto céntrico, pues no mira a la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos como se establece en la Convención de los Derechos del Niño (niñez) y a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, donde se señala que son personas, gozan del derecho de prioridad; toda autoridad tiene obligación de consultarles, escucharles, para cualquier definición de políticas públicas que les afecten, tiene el derecho de participar, es decir de que emitan sus opiniones, exijan el cumplimiento de sus derechos, y a que les expliquen las autoridades el resultado de las acciones y sus propuestas. Tienen el derecho a la información veraz, científica y suficiente, acorde a su desarrollo cognoscitivo, madurez y contexto sociocultural, tiene el derecho, especialmente considerando el uso frecuente de las redes sociales y otras tecnologías de la información que han incursionado en actividades educativas dada la emergencia sanitaria de la COVID 19, a la privacidad y a la protección de sus datos personales y a vivir libres de violencia. Recomendamos trabajar especialmente en enfoque institucional que atienda estos temas de niños y adolescentes que son de especial importancia en nuestra sociedad y a vivir libres de violencia.

Más aún, conforme al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos toda persona es titular del derecho de acceso a la información pública, no refiere a la ciudadana o ciudadano ni a la ciudadanía. Por lo antes expuesto se sugiere sustituir el uso de ciudadana/o o ciudadanía por persona.

¹ Página 7 último párrafo, página 15 penúltimo párrafo, página 31 párrafo 5,

Precisamos que para aquellos casos donde la palabra ciudadana/o o ciudadanía forman parte de una definición de algún indicador o índice o Ley no se propone modificar, pues la fuente original es la que la contiene. De igual modo para el caso del derecho de protección de datos personales, como sabemos se ejerce por medio de una persona adulta con capacidad jurídica que sea su madre, padre o tutor, por lo que habrá de revisar el contexto en el que se está usando el concepto de ciudadanía o ciudadana/o para sustituirlo por persona y la precisión que sea necesaria.

Sugerimos entonces que se incluya en las estrategias de los objetivos 2 y 4 a la niñez y la adolescencia, que se incluyan indicadores que midan el ejercicio de los derechos que tutela el INAI en esta población; que haya campañas y la promoción de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Es un momento oportuno, pues durante los próximos años ésta será la población objetivo del INAI desde una perspectiva real y efectiva de participación, más en el contexto del aumento del uso de las TICs para el ejercicio de su derecho a la educación.

- B. Sobre la igualdad sustantiva y la perspectiva de género. En el diagnóstico en la página 51 primer párrafo se establece: "...Para ello, la Dirección de Derechos Humanos, Género e Integridad, incorporada a la Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional, trabaja para garantizar la intencionalidad de la Institución en desarrollar plenamente transversalidad de estos temas, y que esa perspectiva permee en todas las UA que le conforman"

Si la igualdad sustantiva, la no discriminación son principios y derechos, no se puede decir que se tiene la intención de que se atiendan. Se sugiere revisar el uso del término de "intención" ya que el INAI como una institución del Estado, está obligado a cumplir la política de igualdad entre mujeres y hombres en el cumplimiento de sus atribuciones.

En el mismo diagnóstico, misma página, párrafo 4 se dice. “Sin embargo, los retos que debe afrontar el Instituto respecto a la perspectiva de género no son pequeños toda vez que el derecho de acceso a la información, como derecho “bisagra”, es la puerta de entrada para el acceso a otros derechos; y, en el ámbito de la perspectiva de género, resulta fundamental para equilibrar el acceso a los derechos de los grupos en condiciones de vulnerabilidad...”

Observamos que si bien, el derecho de acceso a la información pública ayuda a ejercer otros derechos a las personas, entre ellas a las mujeres, es importante agregar que la información debe tener perspectiva de género, como lo ordenan las mismas Leyes de la materia, ya que las políticas públicas, la organización y vida institucional debe tener perspectiva de género con el propósito de institucionalizar la política de igualdad entre mujeres y hombres y garantizar la igualdad sustantiva; por lo que el DAIP incluye que la información tenga perspectiva de género, lo que se traduce en que el DAIP fortalece las obligaciones y establece la política de igualdad de género a todos los entes públicos en el ejercicio de sus funciones y en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de sus políticas públicas.

En misma página último párrafo, se sugiere sustituir algunos términos que se proponen en color rojo: dice el párrafo “...y sus efectos en la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y demás grupos vulnerables, a fin de establecer líneas base en las que se puedan diseñar políticas públicas efectivas, en materia de acceso a la información y la protección de datos personales que fortalezcan la igualdad entre mujeres y hombres y alcancen grupos de población como las niñas, niños y adolescentes, grupos hablantes de lenguas originarias, y grupos en condiciones de vulnerabilidad en general.

En el diagnóstico se considera importante incorporar en la “Estrategia 4.1.1. Implementar un modelo de gestión para resultados con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género”, del “Objetivo Específico 4.1. (página 96), una

línea de acción que amplíe la institucionalización de la política de igualdad de género a través de la transversalidad, pudiendo ser: *Fortalecer la institucionalización de la política de igualdad de género mediante la transversalidad de la perspectiva de género*. Y lo mismo en la “Estrategia 4.1.2 Implementar mecanismos de profesionalización de los servidores públicos, de mejora de la calidad de los servicios internos y de uso racional de los recursos materiales y financieros”, incorporar una línea de acción que plantee *Llevar a cabo el reclutamiento y la selección del personal atendiendo la paridad para lograr en todos los puestos y niveles de la estructura ocupacional, la igual presencia de mujeres y hombres*. Con ello se atiende el marco jurídico internacional y se acelera la igualdad sustantiva.

En la página 58 párrafo 4 se usa igualdad y equidad, se sugiere que se deje sólo igualdad. En la página 159 del Glosario, se usa “Equidad de igualdad de género “ se sugiere eliminar la palabra “equidad”.

En el Glosario, en la definición de “Igualdad: Acceso de todas las personas al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación”. (página 160).

Se observa que se incluye en la primera parte de la definición lo que se considera como igualdad sustantiva: “Acceso de todas las personas al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Por lo que se propone eliminarlo, y el

resto del texto sustituirlo por algo más sencillo y directo como se observa:
Igualdad La igualdad es un principio universal de los derechos humanos, se asocia a la igualdad formal, o sea a la igualdad ante la ley. Lo anterior se refuerza conforme a la declaración de los Derechos Humanos donde se tiene que: Igualdad es que todo ser humano debe ser reconocido como un igual ante la ley y disfrutar de todos sus derechos, sin discriminación por motivo de nacionalidad, raza o creencias. Y se ha ido ampliando.

Y en la definición de Igualdad Sustantiva (página 160) se sugiere complementar a lo que se tiene con: *Es la igualdad de hecho o material por oposición a la igualdad de derecho o formal. Supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública.*

En el Glosario, en el término Perspectiva de Género se sugiere se use la de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia Art. 5, Fracc. IX, LGAMVLV: “Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la igualdad, el adelanto y el bienestar de las mujeres. Contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos, servicios y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones”

8. En el diagnóstico con relación al cumplimiento de las obligaciones de verificación a los sujetos obligados, que está relacionado con los Objetivos Estratégicos 1 y 2, se observa útil que, para verificar el cumplimiento de los sujetos obligados a sus obligaciones comunes y específicas de transparencia, se hayan definido instrumentos técnicos y normativos con información estadística. Así como que entre éstos se haya implementado, desde el año 2017, un Índice Compuesto del

Cumplimiento de Obligaciones de Transparencia (ICCOT) y que al año 2019 se haya incrementado a 4 dimensiones de transparencia (que a la vez constituyen 4 variables), a saber: 1.- Portales de internet; 2.- Calidad de las respuestas a Solicitudes de Información; 3.- Atención prestada por las Unidades de Transparencia y 4.- Acciones de Capacitación, pues con ellos les ha permitido identificar los avances y las oportunidades.

9. En relación a la Estrategia 4.1.2 en cuanto a implementar mecanismos de profesionalización de los servidores públicos, de mejora de la calidad de los servicios internos y de uso racional de los recursos materiales y financieros, consideramos indispensable fijar un plazo que necesariamente se cumpla para institucionalizar el servicio profesional de carrera en el INAI, órgano autónomo de alta especialización en el que es indispensable que se cuente con una fecha cierta para que procesos de servicio profesional (reclutamiento, selección, ingreso, movilidad, programa de capacitación, especialización y desarrollo) se realicen en base a criterios institucionales que fortalezcan al INAI y que eviten la pérdida de talento.
10. Así también reconocemos que se haya dado un acompañamiento técnico jurídico a los 861 Sujetos Obligados, conocimientos técnicos y normativos que les permita ser más eficientes en el uso y administración de los sistemas del INAI, así como que se hayan realizado 4,224 consultas técnicas y/o normativas de 2017 a 2020, esto significa que en estos 4 años, por cada mes en promedio fueron 88 consultas, por día cinco, que sumadas a las tareas de verificación de portales, más la relativa a la rotatividad de personas de los sujetos obligados, se ve mermada la calidad de la verificación.
11. Por último, aún y cuando en el mismo diagnóstico se señala que es necesario asegurar la efectividad de los instrumentos de verificación y que las observaciones y áreas de oportunidad que se detectan vía las verificaciones a los sujetos obligados (página 26), para que se traduzcan en políticas públicas efectivas de resultados que

permitan superar esas condiciones deficiencias detectadas; se sugiere revisar los objetivos específicos y líneas de acción respectivas, pues no se advierte que se hayan considerado.

12. Finalmente considerando que tanto el INAI como el Sistema Nacional de Transparencia -SNT- han emitido cerca de 30 disposiciones secundarias -entre lineamientos y criterios-, y que éstas datan en su mayoría de 2016 y 2017, estimamos que el Programa también debe incluir mecanismos que permitan someter a evaluación dichas regulaciones para verificar el cumplimiento de los objetivos planteados o bien perfeccionarlas con ese propósito. Las herramientas para ese fin pueden obtenerse en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria con la que el INAI tiene un convenio. Ejemplo de ello sería el Análisis -ex post- del Impacto Regulatorio.

Nuhad Ponce Kuri

Consejera Presidente

Francisco Ciscomani Freaner

Consejero

Alejandro Navarro Arredondo

Consejero

Fernando Nieto Morales

Consejero

Khemvirg Puente Martínez

Consejero

Marcela Trujillo Zepeda

Consejera

Claudia Alonso Pesado

Consejera

Rodrigo Alberto Navarro Vega

Consejero

Miguel Ángel Vázquez Placencia

Consejero

Gabriel Torres Espinoza

Consejero

Eduardo Hernández Rodríguez

Secretario Técnico

C.c.p. Óscar Mauricio Guerra Ford, Francisco Acuña Llamas, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Josefina Román Vergara, Norma Julieta del Río Venegas y Adrián Alcalá Méndez, Comisionados del INAI, Presentes.