

Programa de trabajo
Comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov

INTRODUCCIÓN

La propuesta de plan de trabajo para la Presidencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), se estructura en tres dimensiones esenciales:

1. Interna, dedicada a la organización propia del Instituto en aras de seguir la construcción diseñada por la reforma constitucional de febrero de 2014 bajo principios de eficacia y eficiencia.

Lo cual permite mantener el alto estándar que ha tenido esta instancia desde su creación en 2002 como IFAI y su renovación a partir de 2014 como INAI.

2. Externa, avocada al desarrollo interinstitucional al reconocer al INAI como parte de todo un conglomerado que es el Estado mexicano y con una visión de participar sustantivamente en el mejoramiento de las condiciones democráticas de nuestro país desde la trinchera que le ha sido asignada al Instituto: la defensa y protección de dos derechos fundamentales como lo son el acceso a la información y la protección de datos personales; además de la garantía de los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Esto permitirá reforzar la ineludible vinculación y relación interinstitucional con:

- a) Los sujetos obligados del orden federal,
- b) Los organismos garantes de las entidades federativas,
- c) Los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia y del Sistema Nacional Anticorrupción,

- d) Las instancias jurisdiccionales con las que puede verse implicada la labor del INAI,
- e) Las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, como el CIDE y la UNAM, entre otras, y
- f) Los espacios internacionales con clara vocación en el tema de la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de datos personales.

3. Constitucional, dedicada a las funciones cuasijurisdiccional y de creación normativa que conforman el trabajo sustantivo y la misión constitucional que el INAI tiene conferida como organismo garante **nacional** y que consiste esencialmente en:

- a) La decisión sobre los medios de impugnación a nivel federal como de segunda instancia respecto de las decisiones de los organismos garantes locales y
- b) La dirigencia y participación en el Sistema Nacional de Transparencia, como la instancia emisora de los principales lineamientos y regulaciones en la materia.

Estos aspectos esenciales, consideran que a partir de las reformas de 2014 el instituto se asume como organismo constitucionalmente autónomo, aspecto que redimensiona profundamente la labor institucional. Las materias de transparencia, acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, son concurrentes y, por ende, se redimensiona el ejercicio jurisdiccional.

OBJETIVOS Y ACCIONES

Este plan de trabajo se estructura a partir de esas tres facetas con la necesidad de fortalecer el desarrollo institucional del INAI al interior, al exterior y conforme al mandato constitucional que le ha sido conferido.

1. La faceta interna del INAI

Como se ha mencionado, el Instituto cuenta con un diseño institucional novedoso que dista mucho de la concepción primigenia del IFAI de 2002. El parteaguas que significa la reforma constitucional de febrero de 2014 han creado una instancia que si bien mantiene la lógica de defensa y protección del acceso a la información y a la protección de datos personales, institucionalmente es un cambio radical y una renovación desde los cimientos del ahora INAI.

Y esa renovación implica, por lo menos, un proceso de tres años a partir de febrero de 2014 y en el que se ha transitado a partir de una modificación de envergadura constitucional, pasando por la emisión de dos Leyes Generales y una nueva Ley Federal y en espera de complementar el círculo de la reforma con la nueva Ley General de Archivos.

En ese sentido, para afrontar las nuevas competencias en su calidad de organismo constitucionalmente autónomo de carácter nacional, implica atender el espacio federal, estatal y municipal, además de contar con legitimación activa en Acciones de Inconstitucionalidad y de Controversias Constitucionales, el INAI debe fortalecerse desde adentro y empezar por el interior.

Por lo tanto, se propone como plan de trabajo en la faceta interior del INAI los siguientes objetivos y acciones:

a) Organización eficiente, eficaz y efectiva

Solamente se puede desarrollar adecuadamente la tarea bajo la responsabilidad del INAI si se cuenta con los recursos humanos y materiales idóneos.

En ese sentido, el INAI ya ha dispuesto la división interna de trabajo y la misma ha evolucionado a partir de dos acuerdos del Pleno en agosto de 2014 y en junio de 2015, así como con el nuevo Estatuto Orgánico del INAI de enero de este año.

No hay distribución de tareas que sea perfecta y acabada; por el contrario, hay división de trabajo perfectible y siempre en proceso de actualización.

En ese sentido, debemos revisar y reforzar la importancia que tienen las Direcciones Generales de Enlace con los diversos sujetos obligados del ámbito federal, pues en ellas recae el trabajo de verificación de las obligaciones de transparencia y del procedimiento de denuncia por incumplimiento a aquéllas, así como el seguimiento en la carga de la información del SIPOT.

De igual modo, participan colateralmente en tareas de evaluación, capacitación e interoperabilidad, por lo que las Direcciones Generales de Enlace van de la mano con las Direcciones Generales de Evaluación, de Capacitación y de Tecnologías de la Información. Igualmente, trabajan transversalmente con las Direcciones Generales de Gobierno Abierto, de Políticas de Acceso y de Planeación.

En otro orden de ideas, deben definirse claramente los ámbitos de competencia entre el acceso a la información y la protección de datos personales, pues esto repercutirá en las labores de las dos Secretarías que a su cargo tienen dichas materias.

Y finalmente, a efecto de generar criterios de unanimidad y evitar la dispersión interpretativa es viable cuando menos discutir la creación de una Dirección General de Normatividad que, como en su momento existió, apoye a las labores del Instituto en la creación y modificación de la normatividad existente bajo una misma óptica.

Por supuesto, esta organización con miras a la eficiencia, eficacia y efectividad debe estar enmarcada en un claro respeto a las medidas de austeridad presupuestaria, pero también bajo la lógica de inversión en nuestros recursos humanos y materiales.

b) El cuidado de nuestros recursos humanos

Aunque la referencia a los conceptos de recursos humanos o de capital humano no deja de ser fría e indiferente, la concepción de este programa de trabajo tiene una vocación de respeto y consideración al personal del Instituto.

El INAI va más allá del Pleno, se sustenta y apoya incondicionalmente en el personal de las ponencias, de las Secretarías y de las Direcciones Generales. Si el trabajo es arduo y hay que dedicarle tiempo, por qué no generar las condiciones que permitan un entorno más grato y sano para nuestros colegas y colaboradores.

En ese sentido, podemos generar espacios o mejorar los existentes para que la gente se sienta a gusto en horario de comida o en algún momento de refrigerio, como es el comedor o el espacio del último piso. O bien, reconocer los tiempos para las compañeras en períodos de gravidez y lactancia, incluso para el caso de nuestros compañeros que también son padres.

Por ejemplo, por qué no seguir la idea de otras instituciones en las que se dedica un día a celebrar a sus empleados, por qué no pensar en un Día del Empleado del INAI pero bajo una perspectiva diferente: no como un día de descanso, sino como un día dedicado a reflexionar con actividades la importancia de conformar una comunidad como la del Instituto.

La salud de los compañeros es relevante, en ese sentido se impulsarán acciones a lo largo del año para revisar y prevenir enfermedades o hábitos propios de nuestra labor: sobrepeso, sedentarismo, entre otros. Una buena campaña de acciones preventivas y de información que no se reduzca al consultorio con el que cuenta el Instituto.

Otro aspecto adicional es revisar los horarios de trabajo. Es harto difícil ponerse de acuerdo con este tema, pero debemos hacer el esfuerzo por ser respetuosos con el tiempo de trabajo y con el tiempo personal. Una buena organización puede ayudarnos a generar el equilibrio entre ambas responsabilidades: como servidores públicos y como personas.

Para el desempeño de un trabajo se deben contar con las capacidades técnicas y profesionales. En ese sentido, este plan de trabajo propone un amplio programa de capacitación externa que permitirá lo siguiente:

- Coadyuvar en el proceso de formación educativa del personal, mediante convenios con la SEP para realizar estudios de educación media superior y

superior en esquemas de educación abierta, a distancia o por experiencia de conocimientos adquiridos.

- Mantener los procesos de educación de posgrado, educación continua y extensión universitaria que tiene actualmente el INAI; como la Maestría en Derecho cuya primera generación culmina sus estudios este año.
- Generar un programa de becas.

Finalmente, es importante desarrollar el servicio profesional de carrera, al tomar en cuenta el régimen transitorio previsto en los *Lineamientos en materia de Recursos Humanos, Servicio Profesional y Personal de Libre Designación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 17 de enero.

2. La faceta externa del INAI

El INAI es un actor institucional relevante en la estructura del Estado mexicano y la transparencia junto con la democracia han sido las asignaturas públicas más importantes en lo que va de los últimos veinte años.

El INAI es, a final de cuentas, resultado de dos momentos coyunturales en nuestro país: la alternancia política del año 2000 y la reforma estructural de 2014. Si alguien tenía dudas sobre la permanencia de la transparencia en México, éstas se han disipado.

El Instituto ya no es una instancia aislada competente sólo para el Poder Ejecutivo, tampoco se restringe al ámbito federal. El Instituto es una instancia nacional y por principio encabeza un sistema nacional y forma parte de otro.

En virtud de ello, el desarrollo institucional es evidente y necesario para posicionar al INAI con diversos sectores: público, privado, social, académico, federal y local.

Por decirlo de alguna manera, nuestros principales corresponsables son los sujetos obligados del orden federal, muchos de los cuales ya cuentan con experiencia

previa desde 2002 y otros se suman al nuevo diseño institucional establecido en 2014.

En los sujetos obligados el Instituto debe jugar un doble papel: como autoridad frente a ellos y como partícipes en la colaboración institucional. Los sujetos obligados deben atender las decisiones del Pleno del Instituto, pero también son aliados porque forman parte de la construcción, respeto y difusión del acceso a la información y de la protección de los datos personales.

En este sentido, para los sujetos obligados del orden federal este programa de trabajo propone:

- Dar seguimiento a los convenios generales de colaboración que el INAI ya ha suscrito. Hay que darles vida a esos documentos.
- Suscribir convenios generales con sujetos obligados estratégicos que permitan incidir en una política de transparencia en esos niveles.
- Fortalecer la capacitación como un mecanismo de formación continua en los sujetos obligados, especialmente en Unidades y Comités de Transparencia.
- Incidir en que el personal de las Unidades de Transparencia cumpla con los requisitos que la Ley General y Ley Federal establecen y para ello se propone una medición federal del personal de las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados de este ámbito.
- Establecer un reconocimiento a las buenas prácticas de transparencia desarrolladas en el seno de los sujetos obligados, reconocimiento a servidores públicos, no a instituciones.

El INAI tiene pares y los encuentra en todos y cada uno de los organismos garantes de las entidades federativas. La relación no puede reducirse al conocimiento de los recursos de inconformidad o al ejercicio de la facultad de atracción.

Además, todos los organismos garantes formamos parte de esa gran asamblea que es el Sistema Nacional de Transparencia.

Por ello, la Presidencia del INAI, además de apoyarse en el Secretariado Técnico del Sistema, debe mantener una relación directa y estrecha con cada uno de los organismos garantes del país.

Por lo tanto, se propone en este plan de trabajo lo siguiente:

- Establecer un calendario de visita con los organismos garantes.
- Establecer esquemas de colaboración de tal suerte que las sedes de la sesión del Sistema Nacional pueden llevarse a cabo en distintos puntos del país.
- Difundir los trabajos de las Comisiones temáticas.
- Continuar con los procesos de armonización legislativa en materia de protección de datos personales.
- Verificar el cumplimiento de la reforma constitucional de 2014: la unidad de criterios y la homologación del régimen de transparencia en todo el país.

El INAI forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción y en ese sentido debe hacer una presencia más fuerte y dedicada, por lo que debe impulsar la puesta en funcionamiento pleno del Sistema. Asimismo, el INAI no solamente puede sino que debe compartir la experiencia adquirida en el SNT con el SNA en materia de coordinación y de la Plataforma Nacional.

Por otro lado, el INAI no puede desconocer la vinculación que debe tener con las instancias jurisdiccionales del país, ya sea mediante el recurso extraordinario de revisión en materia de seguridad nacional ante la SCJN, ya sea mediante los diversos Juicios de Amparo que redefinen las resoluciones del Pleno del Instituto.

En esa virtud se propone:

- Fortalecer la difusión del principio de definitividad de las decisiones del INAI.

- Dar seguimiento a los criterios jurisprudenciales aperturistas que el Poder Judicial de la Federación haya emitido para utilizarlos como herramienta de trabajo en las ponencias del Instituto.
- Generar cursos e intercambios entre el personal de ponencias del INAI y de la SCJN.
- Suscribir un convenio con aplicaciones prácticas con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La transparencia es una bandera enarbolada históricamente por la sociedad civil y por las instituciones académicas. La transparencia empodera a la ciudadanía y el Instituto debe ser un vehículo más que facilite ese empoderamiento democrático.

La sociedad civil organizada cuenta con numerosas organizaciones especializadas en la materia y han sido coadyuvantes con el INAI en muchos proyectos. El INAI forma parte también de algunas de ellas, como la Red por la Rendición de Cuentas o bien, forman parte del INAI, como el Consejo Consultivo recientemente designado.

Lo mismo sucede con el sector académico y de ello dan testimonio las distintas métricas de la transparencia en las que ha participado sustancialmente el CIDE.

Sociedad civil y academia son aliados naturales del INAI y por eso el plan de trabajo propone:

- Dedicar siempre en la Semana Nacional de Transparencia un espacio de diálogo y difusión a las labores que han realizado las organizaciones de la sociedad civil en la materia.
- Fortalecer los vínculos con el sector académico mediante diversos instrumentos de colaboración.
- Mantener las métricas de la transparencia.
- Establecer un reconocimiento a particulares y organizaciones por buenas prácticas o triunfos obtenidos mediante el ejercicio del acceso a la información o protección de datos personales.

Finalmente, México es una referencia internacional en materia transparencia y acceso a la información. En la región de América Latina, incluso en una concepción iberoamericana, hay que reconocer que nuestro país es de avanzada. Por ello, en el marco de austeridad presupuestaria que ya ha definido el Pleno del Instituto, se propone:

- Mantener al INAI dentro de la organización y de la discusión de las principales organizaciones en la materia, como la RTA, la Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales, la Conferencia Internacional de Comisionados de la Información, entre otros.
- Dar seguimiento al mecanismo de la Alianza para el Gobierno Abierto.
- Participar en la medida de la austeridad presupuestaria en foros de los sistemas de Naciones Unidas e interamericano de prevención y combate a la corrupción.

3. La faceta constitucional del INAI

El INAI desarrolla su función constitucional esencialmente en dos vías: una al resolver los distintos medios de impugnación y otra mediante la creación de normas jurídicas a través del Sistema Nacional de Transparencia.

La primera de estas dos funciones sustanciales es uno de los aspectos que mayor trascendencia tiene en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales y que reside en la labor jurisdiccional que desarrolla el INAI.

Esta labor se construye, a la vez, en dos planos:

Un plano en el que a través de la decisión de casos sometidos al conocimiento jurisdiccional del INAI, se toman decisiones que deben cumplir ciertos parámetros, tanto formales como sustanciales.

En este plano es importante construir un sistema de precedentes coherente, consistente, pertinente y oportuno.

Anteriormente se operaba un sistema informático interno de consulta de precedentes que facilitaba la labor de las ponencias, pues era de consulta sencilla y proporcionaba información de cómo se ha estado decidiendo respecto de determinado tema. Es importante replantear la utilización del sistema mencionado para construir el marco de criterios de decisión de los asuntos resueltos por el Pleno del INAI en los diversos procedimientos a su cargo.

Se deben instrumentar los *Lineamientos para la emisión de criterios de interpretación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de marzo de 2016.

Por otro lado, está el plano de las decisiones jurisdiccionales de los órganos del Poder Judicial Federal. Es de suma relevancia conocer las decisiones que toma el Poder Judicial en las materias de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales, sin menoscabo de materias de incidencia del INAI como los son la materia de archivos y la materia de combate a la corrupción.

Por lo tanto, se propone lo siguiente en este plan de trabajo:

- Respetar la fuerza del precedente y por lo tanto aplicar todos los elementos que tiene el INAI para generar nuevos criterios y revisar los preexistentes, lo que da certeza a ponencias y a sujetos obligados, y evita incongruencias al momento de decidir.
- Generar intercambio de experiencias entre el INAI y el Poder Judicial de la Federación.
- Realizar una reunión semestral de las ponencias para establecer procedimientos uniformes en la gestión de los recursos de revisión.
- Fortalecer las capacidades técnico-jurídicas del personal de las ponencias, mediante cursos de argumentación jurídica, seguridad nacional, políticas económicas, entre otros.

- Aprovechar la experiencia de las y los Comisionados en las áreas en las que han decidido incidir, por ejemplo, en gobierno abierto y transparencia proactiva, en la Plataforma Nacional de Transparencia, en protección de datos personales, en indicadores, etcétera.

4. Nuevos retos

El INAI cuenta con una amplia agenda de trabajo que ha desarrollado desde su creación en 2014 y que ya de por sí establece un alto umbral de trabajo y dedicación. De modo afortunado se ha establecido un marco de trabajo continuo que se ha desempeñado en forma cotidiana.

Quiérase o no, el derecho de acceso a la información ha echado raíces y el INAI cuenta con personal y experiencia probada en la materia. Sin embargo, la labor del Instituto aún no concluye, ya que han surgido nuevos retos y tareas que se deben implementar y desarrollar.

Por eso este plan de trabajo hace hincapié en el aprovechamiento de la *expertise* de los integrantes del Pleno, quienes tienen mucho que aportar. De nosotros como Comisionados queda el enorme compromiso de aportar, construir y mantener una institución prestigiada.

Más aún frente a los siguientes retos que este plan de trabajo identifica:

- Protección de datos personales en posesión de particulares.
- Protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.
- Gestión documental y archivos.
- Seguimiento y perfeccionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Estos nuevos retos implican acciones de diverso talante: implementación, armonización, impulso de la legislación pendiente, desarrollo y supervisión técnicos, traducción del lenguaje normativo a la digitalización, etcétera.

A estos retos directos se agregan otros, que si bien indirectos, inciden definitivamente en la tarea constitucional encomendada al INAI como son las nuevas pautas en materia de combate a la corrupción y de la materia de archivos, retos en los que aspectos de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, plantean nuevas direcciones normativas y jurisdiccionales institucionales a cargo del INAI.

MENSAJE FINAL

Encabezar una institución generalmente implica dos escenarios: cortar de tajo con el pasado e iniciar un camino lleno de novedades, o darle continuidad y seguimiento a una ruta previamente trazada y ya probada.

Ninguno de los dos escenarios tiene cabida en mi concepción personal de dirigir y encabezar a una institución. La gestión que acaba de concluir merece todo el reconocimiento por el esfuerzo y el empeño dedicados al INAI. Desconocer el trabajo hecho es una falta de respeto al trabajo propio, porque todo el Pleno ha ido de la mano con este proyecto llamado INAI. Pero también cada uno de quienes integramos el Pleno tenemos convicciones propias y formas particulares de ver las cosas.

Por ello, busco una medida justa entre lo hecho y la innovación. Recupero lo que de valioso tiene el INAI como trecho andado, pero propongo aspectos novedosos que distingan mi gestión en la Presidencia del INAI.

Se puede hacer la diferencia y se puede marcar un estilo personal con pleno respeto a lo construido, pero con la convicción de realizar nuevos esfuerzos y proponer nuevas ideas.

La situación actual del INAI permite esta aproximación entre la continuidad y la innovación. Aún seguimos en ciernes desde que el INAI se constituyó, falta mucho por hacer y es en ese nicho de oportunidad en el que podemos construir algo nuevo.

Finalmente, no dejo de reconocer que el trabajo al frente del INAI no está cargo de una sola persona, sino de un colegiado que en las decisiones importantes va de la

mano y que asume decisiones como un solo cuerpo institucional. Un buen colegiado discrepa porque se forma de visiones distintas y de formas pensar diferentes. Quien pretenda asumir la Presidencia del Instituto, sabe que será portavoz de las decisiones de un Pleno plural y respetuoso, y que tiene la enorme tarea de buscar consensos y ejercer como una sola decisión los destinos de este Instituto, de este organismo constitucional autónomo.