

Mandatos del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad y de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Ref.: OL MEX 12/2024

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

28 de agosto de 2024

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad y Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de conformidad con las resoluciones 55/3 y 52/9 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con la **iniciativa de reforma constitucional presentada el 5 de febrero de 2024 por el Presidente Andrés Manuel López Obrador a la Cámara de Diputados, y cuyo dictamen ha sido aprobado el 23 de agosto de 2024 por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, respecto de la eliminación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y sus equivalentes en los Estados como organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados**, la cual podría socavar el derecho a la privacidad en el país.

Esto resultaría especialmente preocupante ya que es notable la contribución internacional del INAI en materia de transparencia, acceso a la información y de protección de datos personales, factores que juegan un papel fundamental en el fomento de una democracia saludable y robusta. A través de su actividad desde el 2002, el Instituto ha empoderado a la ciudadanía mexicana para que conozca cómo controlar su información personal en una era en la que las tecnologías disruptivas rodean toda nuestra actividad humana.

Un instituto autónomo como el INAI, sin duda, es crucial para salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos mexicanos, garantizar la aplicación efectiva de las leyes de protección de datos, y para el liderazgo continuo de México en la protección de datos en el escenario global.

Propuesta de reforma constitucional

El 5 de febrero de 2024, el Presidente Andrés Manuel López Obrador anunció 20 iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México). El 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* propone reformar, adicionar y derogar diversos artículos constitucionales con el fin de reasignar atribuciones que ahora corresponden a diversos organismos autónomos. En este marco, desaparecería el organismo que tiene la competencia de conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales, el INAI, así como los correspondientes a nivel estatal mediante la reforma de los artículos constitucionales 6, 41, 76, 78, 89, 105, 113, 116 y 123.

La iniciativa, en la página 12, afirma que “pese a la promesa de que el INAI garantizaría mayor transparencia en el gasto público y abriría al escrutinio ciudadano los actos del gobierno, en la práctica ha sido una institución onerosa, con una estructura burocrática obesa, que no ha garantizado el acceso a la información y solapado la corrupción, e incluso la ha encubierto cuando involucra su condicionados”.

La iniciativa propone modificaciones a varios artículos constitucionales relacionados con el INAI. En este sentido, se eliminan doce párrafos del artículo 6º, apartado A, que establecían y regulaban las funciones y la integración del INAI. Asimismo, se suprimen las referencias al INAI y a sus comisionados en los artículos 76, fracción XII (facultad del Senado para nombrar a los comisionados), 89, fracción XIX (facultad del presidente para vetar dichos nombramientos), 105-II-H (facultad del INAI y de los órganos garantes estatales para presentar acciones de inconstitucionalidad), y 113-I (se elimina al INAI del Sistema Nacional Anticorrupción).

La reforma no solo implicaría la desaparición del INAI, sino que también afecta a los órganos garantes estatales, ya que modifica el artículo 116 para establecer que la competencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales será ejercida por “los órganos encargados de la contraloría u homólogos de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y demás sujetos obligados”.

Respecto del ámbito federal, la iniciativa no es explícita respecto de dónde recaen las competencias del INAI. Se limita a establecer en el artículo 6º, sección A, fracción VIII, reformada, que las “leyes en la materia determinarían las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de estos derechos [los de acceso a la información y protección de datos personales] y las competencias de las autoridades de control interno y vigilancia u homólogos en el ámbito federal y local para conocer los procedimientos de revisión contra actos de los sujetos obligados”.

Adicionalmente, agrega que “los sujetos obligados se registrarán por la ley general en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales, en los términos que esta se emita por el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho”.

Esto quiere decir que, por un lado, se responsabilizaría directamente a cada sujeto obligado a “promover, respetar, proteger y garantizar” los dos derechos, y por el otro, a las secretarías de la Función Pública y los órganos internos de control, a resolver los recursos que se presenten en ambas materias. Sobre todas las demás funciones del INAI, la iniciativa no se pronuncia.

En materia de acceso a la información y protección de datos personales de los partidos políticos, las competencias se transferirían al “Instituto Nacional de Elecciones y Consultas”, órgano que aún no ha sido creado. En materia de sindicatos, se transfieren las competencias a las autoridades laborales, y respecto de los recursos a los tribunales federales de conciliación y arbitraje.

Implicaciones y compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos

Las diversas facultades del INAI se diluirían en varias entidades como consecuencia de la reforma. El Congreso debería expedir una nueva ley general de acceso a la información, donde muchas de las facultades actualmente concentradas en el INAI se transferirían de manera fragmentada a la Secretaría de la Función Pública y sus equivalentes en los otros poderes, los OCA y las entidades federativas.

La iniciativa prácticamente no hace referencia al destino de la competencia del INAI en materia de protección de datos personales. Los pocos elementos disponibles sugieren que, en cuanto a datos personales de sujetos obligados, esta competencia regresaría a cada sujeto obligado. Adicionalmente, el Dictamen de la Cámara de Diputados establece que en lo que se refiere a la tutela y protección de los datos personales en posesión de particulares, las atribuciones y obligaciones quedarían a cargo del Ejecutivo Federal, conforme se determine en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Respecto a los datos personales de particulares, el silencio constitucional genera incertidumbre, ya que la iniciativa pareciera olvidar que el INAI es un regulador federal en esta materia. La iniciativa se limita a establecer que la ley determinará la competencia para conocer los procedimientos relativos a su protección, verificación e imposición de sanciones.

Esta incertidumbre implicaría, en primer lugar, mermar la esencia de la transparencia como un mecanismo de democratización en el ejercicio del poder público. La propuesta de fragmentar la función de garantía que desempeña el INAI generaría una afectación sustantiva a los derechos constitucionales reconocidos para la sociedad y una merma democrática en relación con la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

En segundo lugar, la garantía efectiva de estos derechos se alcanza cuando el órgano responsable de garantizarlos se encuentra fuera de la esfera de influencia del poder político. Los Estados deberían propugnar procesos, mecanismos y herramientas que permitan al ciudadano ejercer sus derechos y obliguen a las autoridades, mediante los caminos institucionales, a cumplirlos. En este sentido, atomizar este órgano autónomo para que sus funciones sean desempeñadas por instituciones dependientes del Estado nulificaría el potencial que tiene como mecanismo de democratización del poder público.

La Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad ha enfatizado la importancia de la privacidad como un derecho fundamental que permite el disfrute de otros derechos, como la libertad de expresión y la participación en la vida política, económica, social y cultural (A/HRC/37/62). La desaparición del INAI y la fragmentación de sus competencias podría debilitar la protección de la privacidad, ya que la fragmentación de responsabilidades puede conducir a una falta de coherencia y eficacia en la aplicación de las leyes de protección de datos personales.

Igualmente, el derecho internacional, a través del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por México el 23 de marzo de 1981, establece que nadie debe ser objeto de injerencias arbitrarias o legales en su privacidad. «Illegal» significa que no puede haber injerencias salvo en los casos previstos por la ley, que en sí misma debe cumplir las disposiciones, fines y objetivos del PIDCP. La arbitrariedad «no se limita a la arbitrariedad de procedimiento, sino

que se extiende al carácter razonable de la injerencia en los derechos de la persona en virtud del artículo 17 y a su compatibilidad con los propósitos, fines y objetivos del Pacto» (CCPR/C/59/D/558/1993). La Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad ha enfatizado que cualquier interferencia con el derecho a la privacidad debe ser conforme a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (A/HRC/29/32, párr. 35). La fragmentación de las competencias del INAI podría resultar en injerencias arbitrarias o ilegales en la privacidad de los ciudadanos, ya que la falta de un órgano garante autónomo podría llevar a una aplicación inconsistente de estos principios o a una debilitación de su implementación.

Adicionalmente, la Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad ha instado a los Estados a establecer mecanismos de supervisión independientes para proteger la privacidad y garantizar la rendición de cuentas. La falta de un órgano garante autónomo podría llevar a una mayor vulnerabilidad de los datos personales y una disminución en la protección de la privacidad de los ciudadanos.

En lo referente a la afectación de la supresión del INAI para el derecho al acceso a la información de los ciudadanos, tal y como dispone el artículo 19 PIDCP, el derecho a la libertad de opinión y de expresión abarca el derecho a buscar y recibir informaciones de toda índole. El Comité de Derechos Humanos en su Observación General n° 34 afirmó que la libertad de expresión, incluyendo por tanto el derecho a acceder a la información, “es una condición necesaria para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos” (CCPR/C/GC/34, párrafo 3) “el artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos” y, en consecuencia, “para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información” (párrafos 18 y 19).

La Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha subrayado en repetidas ocasiones la importancia del acceso a la información y de la transparencia como pilares fundamentales para la paz, la democracia y el desarrollo, así como el rol fundamental que este derecho tiene en el goce de otros derechos (A/68/362, párrs. 18, 19, 20 y 89; E/CN.4/1998/40, párr. 12; E/CN.4/1995/32, párr. 135). En esa línea, la Relatora Especial ha recomendado y animado a los Estados a revisar sus marcos normativos e institucionales, mecanismos y herramientas para garantizar y fomentar el derecho al acceso a la información y la transparencia de la manera más íntegra y plena posible. La acción de los Estados debe tender en esta dirección y atender, en cualquier medida adoptada, al impacto en este derecho que pueda ocasionar cualquier medida que se pueda adoptar, con el fin de evitar retrocesos en la materia.

En 2011, luego de su visita oficial a México, la Relatoría Especial sobre la promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión recomendó al país: “*preservar los avances en materia de acceso a la información*” y “*dotar de autonomía constitucional a los órganos de transparencia a efecto de que puedan desarrollar sus funciones de promoción y vigilancia sobre todos los sujetos obligados por la legislación de acceso a la información*” (A/HRC/17/27/Add.3 párr. 73). En el informe de la misión oficial conjunta a México de los Relatores Especiales para la libertad de opinión y expresión de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos en 2017, se registra que “*los Relatores Especiales quedaron impresionados con los conocimientos de la institución [INAI] y con su compromiso de velar por un acceso proactivo y por procesos transparentes y accesibles para solicitar información*” (A/HRC/38/35/Add.2 párr. 56).

En conclusión, consideramos que la supresión del INAI sin establecer mecanismos alternativos integrales y comprehensivos podría debilitar la rendición de cuentas y la posibilidad de participar activamente en la vida pública que la creación de esta entidad perseguía.

Por estos motivos, instamos al Gobierno a reconsiderar la decisión de eliminar el INAI y las medidas conducentes a dicha supresión, así como a explorar mecanismos alternativos comprehensivos y transversales para garantizar la transparencia, el acceso a la información y la privacidad de la ciudadanía. Asimismo, confirmamos nuestra disponibilidad para proporcionar cualquier tipo de asistencia técnica que el Gobierno de su Excelencia pueda necesitar en este asunto.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar los asuntos llevados a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las observaciones contenidas en la presente carta.
2. Sírvase proporcionar información sobre cómo se garantizará la protección de los datos personales sin un órgano autónomo como el INAI.
3. Sírvase proporcionar información sobre las medidas que se tomarán para asegurar la transparencia y el acceso a la información pública sin la supervisión del INAI, indicando qué entidades serán encargadas de ello. Igualmente, indique concretamente cómo se garantizará que la eliminación del INAI no debilite los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia esenciales para una democracia; y los mecanismos que se implementarán para asegurar que los ciudadanos sigan teniendo acceso a la información necesaria para participar activamente en la vida pública.
4. Sírvase proporcionar información sobre cómo se alineará la reforma con las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos, específicamente en relación con la privacidad y la protección de datos.
5. Sírvase proporcionar información sobre qué entidad asumirá la responsabilidad de revisar y resolver los recursos relacionados con el acceso a la información y la protección de datos personales. Indíquese, adicionalmente, cómo se asegurará que esta entidad sea autónoma y no esté sujeta a influencias políticas.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del

Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Ana Brian Nougères
Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad

Irene Khan
Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión
y de expresión