



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES EN  
POSESIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL  
DISTRITO FEDERAL (2010-2013)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A:**

**ESPINOZA IBARRA GABRIEL**

**DIRECTOR DE TESIS :**

**MTRO. SALVADOR MORA VELÁZQUEZ**

**2015**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



*Esta tesis se encuentra principalmente dedicada a mi madre. Le agradezco su ímpetu, esfuerzo y sacrificio por darme una educación digna y ética que me ha conducido a culminar mis primeros estudios profesionales.*

*Quiero expresar todo mi cariño por el apoyo en los momentos difíciles que hemos superado juntos; resulta complejo el decir cuán agradecido estoy. Solo por medio del éxito podré devolver una pequeña parte del apoyo recibido.*

*A un amigo entrañable, el Sr. Guadalupe Campos por su solidaridad y esfuerzo al principio de mi carrera escolar y sus grandes consejos.*

*Al profesor Salvador Mora Velázquez, sin su conocimiento y acompañamiento, me hubiese sido sumamente difícil el concluir este trabajo de investigación.*

*A esta Universidad Nacional Autónoma de México y la Facultad de Ciencias Políticas Sociales, que a través de su excelente cuerpo docente, en el que radica el talento y excelencia académicas; la pasión por dotar al País de profesionales capaces y críticos.*

*“La privacidad es una construcción civilizatoria que permite a los individuos establecer relaciones interpersonales sin la interferencia o la molestia de poderes públicos, mediáticos o de simples terceros a los cuales no les incumbe lo que sucede en ese ámbito. Esa zona reservada permite mantener a resguardo una esfera de la existencia cuya exposición tiende a degradar las relaciones sociales. Repito que nadie saldría bien librado si se exhibiera sin más su privacidad.”*

—José Woldenberg.

*“To be left alone is the most precious thing one can ask of the modern world.”*

—Anthony Burgess.

*“Todo el mundo tiene tres vidas: la pública, la privada, y la secreta”*

— Gabriel García Márquez .

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN.....   | 9  |
| CAPÍTULO I.....   | 21 |
| I.I.- Estado .....  | 21 |
| I.II.- Gobierno .....   | 23 |
| I.III.- Administración Pública .....  | 25 |
| I.IV.- Los Organismos Constitucionalmente Autónomos.....                    | 28 |
| I.V.- Definiendo la autonomía en los organismos autónomos.....              | 32 |
| I.VI.- ¿Por qué y para qué surgen los organismos autónomos?.....            | 34 |
| I.VII.- Organismos autónomos: ante la Administración Pública .....          | 39 |
| I.VIII.- Los Derechos Humanos .....   | 43 |
| I.VIII.I Las etapas de los Derechos Humanos.....                            | 45 |
| I.IX.- Organismos autónomos y Derechos humanos .....                        | 52 |
| I.X.- La autonomía y el derecho de acceso a la información.....             | 55 |
| I.XI.- El Derecho humano a la Privacidad.....                               | 60 |
| I.XI.1.- Privacidad e Intimidad.....  | 60 |
| I.XII.- La autodeterminación informativa y el Habeas Data .....             | 66 |
| I.XIII.-Protección de datos personales .....                                | 68 |
| I.XIV.- Administración pública local y órganos autónomos.....               | 71 |
| I.XIV.I Breviario de la Ciudad de México .....                              | 71 |
| I.XIV.II. Naturaleza jurídica de la Ciudad de México.....                   | 74 |
| I.XIV.III. Órganos autónomos de la Ciudad de México.....                    | 78 |
| I.XIV.IV. De la autonomía del órgano local de transparencia.....            | 80 |
| CAPÍTULO II .....   | 83 |
| Esquemas regulatorios del derecho a la protección de datos personales ..... | 83 |
| I. Modelos regulatorios de datos personales .....                           | 84 |
| I.1.- Modelo sectorial.....   | 85 |
| I.2.- Modelo general .....  | 87 |
| I.3.- Modelo autorregulatorio.....  | 90 |
| I.4. Ponderación de los modelos en materia de datos personales.....         | 91 |
| 2.-Regulación internacional .....   | 93 |

|   |            |
|---|------------|
| 2.1.- Directrices en materia de Datos Personales emitidos por la OCDE .....                             | 94         |
| 2.2.- Convenio 108 del Consejo de Europa .....  | 95         |
| 2.3.- Foro de Cooperación Economía Asia Pacífico .....  | 96         |
| 2.4.- Resolución 45/95 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas .....           | 96         |
| 2.5.- Directiva 95/46/CE .....  | 97         |
| 2.6.- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea .....   | 98         |
| 3.- Otras Disposiciones regionales sobre datos personales .....   | 99         |
| 4.- México .....  | 99         |
| 4.1.- Nivel constitucional.....   | 100        |
| 4.2.- Normatividad que regula datos personales en posesión de autoridades gubernamentales .....         | 105        |
| 4.2.1 Ley General de Transparencia .....  | 105        |
| 4.2.2.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental .....              | 107        |
| 4.2.2.- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares .....                 | 109        |
| 4.3.- Otras disposiciones en la materia.....  | 112        |
| 4.4 Disposiciones en el orden local .....   | 113        |
| CAPÍTULO III .....  | 116        |
| I. La protección de los datos personales desde el Distrito Federal .....                                | 117        |
| <b>2. La protección de datos desde la experiencia local .....</b>                                       | <b>119</b> |
| <b>3. El caso del Distrito Federal .....</b>  | <b>120</b> |
| 3.1. Aspectos relevantes de la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal (LPDPDF)..... | 122        |
| 3.2. Principios de la protección de datos .....   | 125        |
| 3.3. Sistemas de Datos Personales .....   | 131        |
| 3.4 Registro Electrónico de los Sistemas de Datos Personales .....                                      | 132        |
| 3.5. Prohibición sobre recolección de datos sensibles.....  | 133        |
| 3.6. Seguridad de los Sistemas de Datos Personales .....  | 134        |
| 3.7. Transmisión de sistemas de datos personales.....   | 138        |
| 3.8. Derechos Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición.....                                       | 140        |
| 3.9. Del procedimiento de estos derechos .....  | 142        |

|   |     |
|---|-----|
| 3.10. Recurso de Revisión.....  | 143 |
| 3.11. De las infracciones en materia de datos personales .....  | 146 |
| 3.12. El órgano garante del derecho de acceso a la información y los datos personales .....   | 148 |
| 3.13. De las atribuciones del órgano local y su autonomía .....   | 152 |
| 3.13.1. Distinciones entre INFODF e INAI.....   | 157 |
| 3.14. Entes Obligados .....   | 160 |
| 3.15. Ponderación de la estructura normativa de la LPDPDPF .....  | 162 |
| 4. Análisis de información sobre los resultados en la aplicación del derecho a la protección de los datos personales 2010-2013..... | 164 |
| 4.1.- Análisis del Programa Operativo Anual 2010-2013.....  | 165 |
| 4.1.1. Presupuesto asignado.....  | 165 |
| Programas Operativos 2010-2013.....   | 167 |
| 4.2. Programa Operativo anual 2010 .....  | 167 |
| 4.3. Programa Operativo Anual 2011.....   | 169 |
| 4.4. Programa Operativo Anual 2012.....   | 170 |
| 4.5. Programa Operativo Anual 2013.....   | 171 |
| 4.6. Ponderación de los Programas Operativos Anuales 2010 a 2013.....   | 173 |
| 5. Resultados estadísticos del Sistema de Solicitudes de Información.....   | 174 |
| 5.1. Total de solicitudes ARCO 2010 – 2013.....   | 175 |
| 5.2. Solicitudes ARCO por Órgano de Gobierno.....   | 176 |
| 5.3. Derecho objeto de solicitud.....   | 177 |
| 5.4. Categoría de datos personal solicitado.....  | 178 |
| 5.5. Sentido de las respuestas de las solicitudes ARCO .....  | 180 |
| 5.6. Perfil sociodemográfico.....   | 182 |
| 5.6.1. Género .....   | 183 |
| 5.6.2. Edad .....   | 184 |
| 5.6.3. Escolaridad.....   | 186 |
| 5.6.4. Ocupación.....   | 188 |
| 5.7. Recursos de revisión.....  | 190 |
| 5.8. Tipos de resolución emitida por el Pleno sobre recursos de revisión .....  | 192 |
| 5.9. Registro de sistemas de datos personales.....  | 194 |



|  |            |
|--|------------|
| 5.10 Grados de seguridad en los sistemas de datos personales.....        | 195        |
| 5.11. Cesiones de datos personales por órgano de gobierno.....           | 197        |
| 5.12. Acciones de control.....   | 198        |
| 6. Ponderación de los resultados estadísticos de la serie 2010-2013..... | 199        |
| <b>CAPÍTULO IV.....</b>  | <b>203</b> |
| Comentarios a manera de conclusión.....                                  | 203        |
| 1. Deliberación con respecto a la privacidad .....                       | 203        |
| 1. II. Deliberaciones con respecto a la legislación .....                | 206        |
| 1.III. Deliberación sobre los modelos regulatorios .....                 | 209        |
| <b>1. IV. Sobre los preceptos constitucionales .....</b>                 | <b>210</b> |
| 1. V. Sobre el sustento estadístico .....                                | 211        |
| 1. VI. Sobre los Programas Operativos Anuales.....                       | 216        |
| 1. VII. Sobre los parámetros estadísticos.....                           | 218        |
| 1. VIII. Sobre la Ley local en materia de protección de datos .....      | 219        |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>222</b> |

## INTRODUCCIÓN

La importancia de la propuesta de estudio que se describe a continuación cuenta con una multiplicidad de enfoques que debe ser acotado para efectos que brinden sustancia a un objeto con frecuencia desatendido: el manejo de los datos personales en posesión del sector público.

Actualmente, gracias a los avances tecnológicos, se ha generado un proceso de readaptación de los procesos de gestión que las organizaciones enfrentan. En este sentido, el sector público no se ha visto exento. Cada vez resulta más sencillo la construcción de bases de datos que perfilan a los usuarios de servicios públicos con diversas finalidades. El poder realizar un conglomerado de datos que alcanza a los ciudadanos en su manejo crediticio, percepciones económicas, estado civil, estado laboral, domicilio, escolaridad, hace que los mecanismos de vigilancia intrínsecos al aparato público construyan desmesuradamente bancos de información sus ciudadanos.

El alcance para almacenar grandes cúmulos de información contenida en bases de datos lo que puede ser orientado hacia la explotación comercial de la información que se distribuya entre entidades privadas y públicas sin distinción alguna. Es por tanto, que resulta importante mencionar que constantemente, las personas se encuentran expuestas a un posible atentado en contra de su vida privada. Se les coloca, por lo tanto, en una condición vulnerable cuando la información personal se encuentra en posesión de terceros, que pueden emplear estos datos con fines indeterminados o no especificados por el emisor de la información.

De aquí que el análisis presente busca hacer hincapié en la manera que los datos personales debe ser tratados por parte del sector público ya que en la actualidad estos cuentan con mayor capacidad para recabar, almacenar, generar y administrar información de los ciudadanos.

Esto a su vez es un tema que impacta las modalidades de gestión de la administración pública y en el sentido del alcance de una política que proteja la privacidad de los individuos. De tal modo, esto queda en contraposición de las

acciones que puedan facilitar las capacidades de operación para la prestación de servicios y generación de bienes públicos.

Por tanto, los datos personales, como son: nombre, dirección, edad, estado de salud, perfil psicométrico, creencias religiosas, entre otros, es información que actualmente resulta necesaria para el desarrollo de la vida en sociedad, así como para llevar a cabo diversas actividades, como la prestación de servicios en diversos sectores sociales: la negociación, formalización y ejecución de acciones con fines comerciales, detección de necesidades de la población, actividades que, entre otras, benefician no sólo a quienes cubren estos requerimientos, sino también a los individuos que los solicitan.

Derivado de las condiciones tecnológicas que facilitan una comunicación mucho más eficiente de diversos bancos de datos bajo un esquema potencial de explotación económica de la información personal, conlleva, como efectos secundarios a la usurpación de identidad, delitos físicos y cibernéticos, atentado en contra del patrimonio personal, la vida familiar, la privacidad y actos menores, como la molestia e intromisión de agentes externos que ofrecen servicios no solicitados.

Ante de la intrusión en el espacio privado, los individuos cuentan con la facultad de autodeterminarse; y saber la manera en que se recaban, tratan, guardan y protege su información personal que cualquier entidad u organismo haga uso o tratamiento de ella.

Por ello, la recolección y tratamiento de los datos personales de un individuo, deben sujetarse a reglas que aseguren un uso correcto de los mismos y la salvaguarda de los derechos de los titulares respecto a su información.

En ese sentido, debe decirse que, el hecho de contar con disposiciones dispersas y no con una ley específica que estableciera claramente la naturaleza de este derecho, sus alcances, así como los principios aplicables al mismo, ocasionaba que los derechos de los individuos en esta materia fueran vulnerados, que se establecieran límites innecesarios o trabas administrativas a los sectores productivos en detrimento de la competitividad del país, o bien que los responsables de la recolección y tratamiento de este tipo de datos, tuviesen que

cumplir con distintas disposiciones que potencialmente resultasen incompatibles entre sí, en detrimento de la seguridad jurídica de los afectados por la Ley.

Como se ha mencionado con anterioridad, la importancia de abordar, desarrollar y analizar un tema tal como el de los datos personales no se limita exclusivamente a las previsiones que se hagan en la esfera privada, sino además el impacto a la privacidad de las personas que el sector público puede representar dada su mayor capacidad para alcanzar a mayor parte de la sociedad, a través de herramientas informáticas. Toda vez que el desarrollo normativo y ámbito de aplicación van de la mano, es objeto de nuestro estudio el análisis de la instrumentación de esta normatividad en el ámbito de la administración pública.

Por lo anterior, el objeto de estudio de la protección de los datos personales podría ser sujeto a un juicio previo que determine su irrelevancia en tanto objeto de estudio. No obstante, tal como se desarrolla mediante la relación lógica de nuestros apartados, es de interés el mostrar el que la normatividad que rodea una materia que se deriva directamente de las personas y que describe las coordenadas de identidad de una persona es relevante para las entidades que estructuran al sector público el que se tomen previsiones y medidas en este tenor.

Por otra parte, al hablarse la protección de los datos personales, no es posible dejar de lado su antítesis: el derecho de acceso a la información pública. Ya que este derecho ha sido promovido mediante el concepto de la transparencia, ha sido esta la materia con que mayor profundidad y extensividad es sujeto de trabajos académicos y normativos. La amplitud de este concepto ha permitido a su vez, la consolidación de su contraparte, como un límite en las barreras de la esfera pública y privada de los sujetos.

La protección de los datos puede ser abordada desde una diversidad de rutas que con base en distintos enfoques. A saber: la sociedad de la información y la comunicación; por medio de la óptica de autodeterminación y libertades; con base en las reservas de privacidad en esferas especialmente protegidas; mediante un enfoque económico, en tanto que los datos sean bienes sujetos de ser explotados y comercializados.

Para efectos de mayor claridad, el presente análisis, (sin dejar de observar la relevancia de los enfoques anteriores) aborda un enfoque conceptual y filosófico que parte desde la óptica del derecho a la protección de los datos personales como un derecho fundamental en el marco de la administración pública. Este reconocimiento, normativizado en la Carta Magna, plantea una serie de cuestiones de cumplimiento para el Estado Mexicano, en este caso, el mandato de hacer cumplir un derecho humano en los diversos órdenes que componen a la administración pública mexicana.

Dado que la estructura normativa actual que circunda la conceptualización de la regulación de los datos personales en posesión de entidades públicas, está orientada en la óptica actual, desde la valoración de la política de privacidad establecida desde un bloque normativo robusto, nos permitirá trazar un análisis objetivo del marco de aplicación y coadyuvará en este estudio para explicar el panorama actual de la materia que nos ocupa. A partir de ello, nos disponemos al emitir un dictamen general sobre las condiciones actuales de los mecanismos operativos y normativos que se disponen para proteger dicha información.

Al ser esta materia de reciente creación (desde el año 2009 en el caso del Distrito Federal) no solo en esta entidad, sino además a nivel federal, con base en evidencia dura, arroja resultados sobre el avance gradual en la instrumentación de esta regulación. Es por ello que el estudio conserva para efectos explicativos un marco conceptual de carácter descriptivo, el análisis de modelos comparados, la regulación específica en la materia en el ámbito internacional, para posteriormente realizar el análisis de los aspectos fundamentales que conforman a la ley de protección de datos para el Distrito Federal, así como el desarrollo de una serie que arroja resultados para verificar los efectos de una ley local en la materia. De este modo, el primer asidero en el cual anclamos el precepto de los datos personales, se encuentra bajo el mandato constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que en una reciente adición al artículo 16º, se articulan los derechos *acceso*, *rectificación*, *cancelación* y *oposición* de toda persona sobre su información personal. Asimismo, para efecto de distribución de facultades, el orden federal, mediante el artículo 73 de la misma Carta Magna,

en su fracción “XXIX-O”, se dota de facultades para tener atribuciones de regular este derecho sobre el sector privado. En específico, referente a los datos personales en posesión de personas físicas y morales. En tanto que, a nivel local, dado el esquema de distribución de competencias queda a cargo de las entidades federativas y del Distrito Federal el legislar en materia de protección de datos personales en posesión de su administración pública.

En el marco de la generación de reformas en el orden federal y en las entidades federativas, la protección de los datos personales resulta un tema reciente. Dado que el núcleo doctrinario de la regulación se basa en el derecho de acceso a la información pública –al menos, en el caso del sector público- resulta necesario un preciso desarrollo y análisis de las categorías conceptuales, jurídicas y organizacionales que dan sustento a la autodeterminación informativa.

Por otra parte, resulta óbice señalar que en el marco de las categorías de la sociedad de la información; el gobierno electrónico y el desarrollo de mayores herramientas que robustecen las tecnologías de la información; el cúmulo de datos que las instituciones públicas recaban, generan, administran y procesan contiene información que no se circunscribe únicamente a la esfera de lo público sino que inherente a la vida privada de los ciudadanos.

Dicho lo anterior, la producción y almacenamiento de información de las organizaciones públicas se ha elevado debido a las herramientas tecnológicas en su poder; así como las bases de datos que estas entidades y organismos producen derivan en información de carácter público, pero ¿es acaso pública toda información que posee, administra y almacena el sector público gubernamental? En estos inmensos archiveros se encuentra información concerniente a personas físicas y que no solo se adscribe las funciones del servicio público, sino además sobre usuarios de servicios públicos, beneficiarios de programas, trámites en registros públicos, entre otros, comienza a ser conflictivo que los fines para los que los datos fueron obtenidos puedan ser usados con un fin distinto para el que originalmente fue solicitado. Esto, principalmente representa una amenaza cuando las organizaciones relacionan sistemas de información que generan perfiles

referenciales de sujetos, por lo cual, hay un riesgo latente para la privacidad de las personas.

El impacto potencial en contra de la privacidad de las personas puede ser ejemplificado, dada su importancia y preocupación, a través de los ojos de la literatura: donde los escritores de distopías que vivían bajo el contexto de los totalitarismos que permearon a mediados del siglo XX, como George Orwell y su más que conocida novela *1984* o Aldous Huxley con *Un mundo feliz* describen un mundo en el que el aparato público ha deconstruido el concepto de lo privado para devenir en un sistema que ha derribado el concepto de vida privada. Solo el Estado es la entidad orgánica que abolida la concepción de lo privado engulle a la población que vive a través de lo que la ideología hegemónica determine.

En el contexto histórico, los diversos casos que se han dado en el mal manejo de los datos personales por parte de autoridades con el fin de conocer el origen racial de las personas; sus preferencias ideológicas o políticas con el objeto de aplastar disidencias; la correspondencia de los individuos para establecer estrategias de seguridad pública; todos estos casos tienen como hilo conductor el estrecho vínculo que las personas tienen con la información personal que les identifica.

La vulneración de esa esfera de intimidad, por tanto, da paso a un atentado a su esfera de derechos humanos. Es por tanto, que en el caso que existan agentes que no se encuentren regulados en el manejo de los datos personales, resulta un factor que pone en tela de juicio la capacidad de las entidades públicas para garantizar el debido tratamiento de la información personal limitado a la finalidad originaria para la que fueron recabados.

Debido a las condiciones donde el impacto de las nuevas tecnologías inciden en barreras ominosas e indefinidas donde la información personal que forma parte del ámbito de privacidad de las personas es capaz de ser explotada comercialmente, considerado como el acto de lesividad menor, surge la factibilidad de contar con la capacidad regulatoria para establecer alcances no solo de concientización, sino de

sanciones específicas para terceros que se hagan responsables sobre dichos bancos de datos.

La problemática específica para el caso del Distrito Federal ocupa las políticas implementadas a partir de la creación de su ley, así como el impacto hacia la administración pública y los resultados específicos a partir de la disposición que será analizada. El estudio que se desarrolla, menciona a la Ley del Distrito Federal como un caso de estudio, considerado bajo la premisa que es un grado mínimo de mecanismos preventivos para salvaguarda de la privacidad de la ciudadanía. La reproducción de este modelo a nivel federal destinado hacia el sector público, muestra el panorama de los datos personales en la administración pública donde radica la mayor densidad poblacional a nivel nacional. De este modo, definimos parámetros que arrojen luz sobre la efectividad de las disposiciones en materia de datos en la tutela de un derecho humano.

Debido a que el Distrito Federal es la entidad federativa de mayor relevancia a nivel nacional por los organismos políticos que cohabitan en él, por el grado de desarrollo económico, la infraestructura que posee, la población que ahí habita, la cantidad de datos que se transfieren entre los individuos diariamente alcanza proporciones desorbitantes.

Para el caso de la administración pública, considerando que este contiene una administración pública centralizada, órganos políticos y administrativos, empresas paraestatales, fideicomisos y fondos públicos, podemos imaginar que la exposición y el vínculo con la ciudadanía no es cosa menor. Por ello, resulta que son diversos los ámbitos donde este cuerpo administrativo es potencialmente capaz de vulnerar la privacidad de las personas.

A esto se le suma las gestiones que cotidianamente resuelven las organizaciones públicas. Procedimientos administrativos; prestación de servicios de salud; apoyos mediante programas sociales; financiamientos a micro y medianas empresas; exenciones fiscales; arrendamientos; procedimientos penales; declaraciones patrimoniales, por tan solo enunciar unos cuantos.



Este gran flujo de procesos administrativos, cotidianos para los servidores públicos, puede determinar un tratamiento indebido de los datos personales, cuando no es considerado bajo la óptica de los derechos humanos, mientras no medie consentimiento de los titulares de esos datos para dar a conocer su información, este tiene una finalidad propia y específica. El hecho de darla a conocer, comercializarla o traficarla, puede dar lugar a una afectación que puede lesionar gravemente no solo a la ciudadanía como un conjunto homogéneo y abstracto sino la vulneración y afectación directa a personas.

Es por ello que del vacío institucional de un marco normativo que complemente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares busca reglamentar las políticas públicas en el orden local. Por otra parte, al ser el INAI el organismo garante sobre el derecho de acceso a la información se encuentra con un robustecimiento de este derecho humano a partir de la reforma constitucional que se da en febrero de 2014 a los artículos 6º y 16 de la Constitución Política, se muestra como un espacio de oportunidad para la creación de una ley general que garantice la tutela de los datos personales en la esfera pública-gubernamental.

La especulación con respecto de una organización específica que sea garante de los datos como el caso español, es parte de los problemas inherentes que presentan los diversos modelos de regulación a nivel internacional.

También, se señala que el enfoque desde la administración pública resulta necesario no limitarse únicamente al enfoque jurídico que regula los datos personales.

Al surgir tensiones entre el enfoque de la publicidad de la información en posesión del gobierno, los datos personales requieren encauzarse hacia un enfoque garantista que proteja esferas de privacidad donde las tensiones entre el interés público y la lesividad de este espacio reservado e individual, se encuentra presente. Estas confrontaciones se traducen en cuestiones controversiales como

el que resulta de los procesos judiciales donde la presunción de inocencia es un factor primordial. Otro espacio parte desde la óptica de la fiscalización y el secreto bancario, para ello, la consistencia de una Ley General que regule la materia sin mediar una esquizofrenia institucional que coordine políticas contrapuestas.

De ello resulta que este panorama antes delineado, debe ser analizado para que se medie una hipótesis con base en evidencia para establecer lineamientos mínimos que permitan a las administraciones públicas hacer visible esta línea de acción bajo una óptica de respeto a un derecho humano.

La ubicación espacial de nuestro objeto de estudio se circunscribe al ámbito de aplicación de las disposiciones que rigen en el caso del Distrito Federal. La línea temporal, específica para el caso de estudio y los resultados que organizacionalmente se desprenden de la disposición se da en el periodo del año de la expedición de la Ley en la Ciudad de México 2009 hasta 2013.

El objeto del presente estudio consiste en el plantear en los términos conceptuales que sustentan al campo de estudio de la Administración Pública una justificación teórica sustantiva con el cual se analicen los efectos que las diversas disposiciones ejercen sobre la regulación de los datos personales. Asimismo, es también parte importante el demostrar que la protección de los datos personales deviene de un mandato emanado de la Constitución y su reconocimiento como derecho humano forma parte de la obligatoriedad del conjunto de tareas que estructuran las funciones de la Administración Pública. Finalmente, el estudiar los alcances y resultados que la política de privacidad con su vertiente en la protección a los datos personales ha dado el alcance de los recursos jurídicos y organizacionales en el conjunto de las entidades que componen las entidades públicas del Distrito Federal.

Por lo anterior, es importante resaltar que la hipótesis central que sostiene este documento consiste en que la protección de los datos personales es un derecho humano, reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Derivado de la distribución de competencias que derivan del orden federal, las

entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con la atribución para reglamentar y garantizar la protección de los datos en el campo de la administración pública local.

Derivado de la propuesta de protección de datos personales como derecho humano, en el marco de la administración pública, es objeto de la presente investigación si las disposiciones en la materia, en el caso del Distrito Federal, garantizan condiciones en el aparato público esta prerrogativa. Asimismo, se analizan las condiciones actuales que el marco normativo ha producido sobre la administración pública (entes obligados) del Distrito Federal.

Un objetivo secundario de este trabajo es el demostrar que la adecuación que los organismos constitucionalmente autónomos reciben el mismo tratamiento para efectos de estudio de la Administración Pública; siempre observando las condiciones particulares que le competen a cada organización pública.

Asimismo, con el fin de establecer un proceso metodológico adecuado, se adopta el método deductivo, el cual se sustenta en la relación lógica al desarrollar analíticamente, de manera general a lo particular, cada uno de los apartados que estructuran al desarrollo de la presente investigación con el fin de establecer que el supuesto general, inicialmente planteado, se ajusta a las causales que el objeto de estudio en su limitación espacio temporal representa. Es decir, se verificará que el objeto de estudio se sujete a los condicionantes que dieron origen a los supuestos con el fin de brindar validez o descartar la hipótesis expuesta.

A partir de la descripción general, antes mencionada, cuando hablamos de protección de datos personales, estamos hablando de un mecanismo de carácter preventivo de la privacidad de las personas. No obstante, la razón que da lugar a este mecanismo de corte preventivo, instituido en el marco legal como protección de los datos personales, se inscribe en la materia regulatoria de defensa de la privacidad de las personas. Sin embargo, en el trabajo de investigación mencionamos que la veta primaria de carácter conceptual sobre el cual orbita

nuestro análisis es la privacidad, a diferencia de la intimidad, concepto más limitado, y no regulado para los particulares.

Entre los autores que analizan las condiciones teóricas de las relaciones entre lo público y lo privado, y la manera en que se configura la privacidad en los individuos se encuentran en los trabajos académicos de: Samuel D. Warren y Louis D. Brandeis, Norberto Bobbio, Benjamin Constant, Jesús Rodríguez Zepeda, Miguel Carbonell, Escalante Gonzalbo y Ernesto Garzón Valdés mismos que son analizados a lo largo de este trabajo.

Estos autores, integrados en el desarrollo del capítulo primero forman parte de la definición de la administración pública en su vertiente de organismos garantes. Lo cual, será relevante analizar su relación con los derechos humanos. A su vez, se precisa lo que comprende el derecho a la privacidad, la autodeterminación informativa y su configuración jurídica a partir de la protección de los datos personales. Para finalizar el desarrollo de ese apartado trataremos las particularidades casi semánticas que dotan de un marco jurídico *sui géneris* al Distrito Federal.

En el capítulo segundo, orientamos nuestro estudio hacia el análisis de la conceptualización que da lugar a los distintos tipos de esquemas regulatorios que existen en la actualidad. También se analiza brevemente las disposiciones que existen en México relacionadas al derecho a la privacidad y los datos personales.

En el capítulo tercero, se analiza el fenómeno de la protección de los datos personales bajo el esquema regulatorio dispuesto para normar al orden público, no solo bajo el análisis crítico de la reglamentación específica (la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal) sino a la luz de los resultados que las disposiciones producen en el órgano garante local y la administración pública de la Ciudad de México.

Finalmente, en el capítulo cuarto se trata una aproximación hacia las conclusiones, desde la verificación de los supuestos que se desarrollaron y la

orientación a una propuesta que permita robustecer las condiciones sustantivas del ejercicio de este derecho desde el campo de la administración pública.

## **CAPÍTULO I**

### **Marco Conceptual**

En este capítulo desarrollaremos cada una de las categorías que estructuran nuestro objeto de estudio de modo deductivo. La categoría de Estado nos será útil para definir en qué orden se inscribe nuestro concepto; el Gobierno, será producto del ente de relaciones de poder que conjugan a los órganos directivos del Estado; la Administración Pública, cuya finalidad es la del mandato de gestión de las decisiones políticas del Gobierno. Los organismos autónomos, se inscriben en las nuevas configuraciones que la teoría de división de poderes tradicional recibe a partir del reajuste de los mecanismos del Estado. Posteriormente, entramos a la relación de los organismos autónomos tanto con la Administración Pública y los Derechos Humanos. La categoría de derechos humanos y sus características, así como sus etapas históricas, nos serán útiles para ponderar un derecho de nueva generación. El derecho humano a la privacidad, por lo tanto, formará parte de las capas analíticas que envuelven a nuestro objeto de estudio en tanto se inscriben en la formulación de un derecho inherente a toda persona. Finalmente, mencionamos el papel del *habeas data* y la autodeterminación informativa como conceptos derivados del derecho a la privacidad. La protección de datos personales, será, por tanto, la pieza acabada que eslabona el orden institucional con las estructuras administrativas y un derecho humano justificando el porqué empleamos este objeto para desprender su análisis en las estructuras organizacionales del sector público.

#### **I.I.- Estado**

Toda vez que es objeto del presente estudio el presentar el marco conceptual que será el fundamento referencial para el desarrollo del trabajo, bajo un esquema inicialmente de corte sintético, iniciaremos por la definición de lo que comprendemos por Estado.

A partir del Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales decimos que:

“(…) el *Estado* es una organización social constituida en un territorio propio con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política (...) es un grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno”<sup>1</sup>

Por otra parte, nos remitimos a la raíz etimológica de la palabra Estado, la cual proviene de *stato*, *slare*, *status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.<sup>2</sup>

Por ello, es que el Estado, deviene de un entramado artificial sujeto a adaptaciones constantes para la reinvencción de su construcción social. Este sistema institucional; como parte de un constructo cultural, se soporta, por tanto, en la dinámica de su cambios, reformas y evoluciones paradigmáticas para satisfacer las necesidades sociales que le son demandadas.

De acuerdo con Thomas Hobbes, en su obra *Leviatán*, teórico de la racionalidad iusnaturalista del Estado, define a este ente como aquél que se forma por:

“Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común”.<sup>3</sup>

Desde otra concepción, que asegura la condición de la propiedad privada, Jean Bodin afirma que el Estado es un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, Parte General, Porrúa, México, 1996, pp. 96-100.

<sup>2</sup> Bautista Diego, Oscar, *La ética en los servidores públicos*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2001, p. 15.

<sup>3</sup> Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia forma y poder de una República eclesiástica y civil*, FCE, México, 2004, pp. 116-117.

<sup>4</sup> Juárez Jonapa, Francisco Javier, *Teoría General del Estado*, Red Tercer Milenio, México, 2012, p. 41. Última consulta: 8 de noviembre de 2014. Enlace:

Esta referencia, es empleada, a su vez para que el Estado como gran contrato, sirva como vigencia de lo inmanente; no sólo ya de salvaguarda de lo más valioso, que es la vida en sí, sino el aseguramiento de la propiedad con el objeto que ese poder sea quien asegure que la propiedad es inviolable.

Los Estados, como unidades instituidas a partir de pactos que dotan de poder a ciertas unidades inmanentes, en función de un pacto inmutable -inmutable en su instrumentación, pues las cláusulas de dicho pacto son variables-, por tanto, son organizaciones que crean y generan acciones para asegurarse que *lo stato* -la condición de permanencia- se asegure. Por otro lado, el poder, como su ejercicio, son percibidos como mecanismos que le son inherentes al Estado para que, a través de fines públicos y el alcance de sus objetivos políticos se alcancen condicionen de certeza de esta mencionada inmutabilidad.

No dejamos de mencionar la vertiente histórica que opera en tiempo-espacio, la viabilidad del Estado. Este ente supra-organizacional y las condiciones que lo originan surgen de condiciones del siglo XV, donde la concentración de un poder centralizado como parte de los constantes choques entre los poderes de los feudos, la propagación de la religión católico-romana por un papado militarista impulsa que la primera aparición de una unidad territorial con población y gobierno existe en el siglo XVI.

Desde la concepción del presente estudio, el Estado, será la unidad política que mediante un pacto de *jure* brinda condiciones de inmanencia para asegurar los derechos naturales del hombre mediante la monopolización de la fuerza con el objeto de mediar los derechos de la población, en un espacio territorial.

## **I.II.- Gobierno**

Este concepto hace referencia a los organismos directores del Estado, al ser una parcialidad del ente supraorganizacional que es el Estado, el gobierno, por lo tanto, es su consecuencia a través del ejercicio del poder. Por ello, para Omar Guerrero, muestra que el interés público manifestado en la sociedad busca el

---

[http://aliatuniversidades.com.mx/bibliotecasdigitales/pdf/Derecho\\_y\\_ciencias\\_sociales/Teoria\\_general\\_del\\_estado.pdf](http://aliatuniversidades.com.mx/bibliotecasdigitales/pdf/Derecho_y_ciencias_sociales/Teoria_general_del_estado.pdf).



agrupamiento y organización de los hombres. Por ende, de la sociedad emana el Gobierno. A partir del Gobierno, surge la Administración de lo Público. El que los hombres se organicen a través de la sociedad y esta se dote de un gobierno apunta a que el Estado, de acuerdo con Jean Bonin, es la organización política de la sociedad<sup>5</sup>. Por tanto, Guerrero plantea que al serle inherente al Estado la administración de lo público, el Gobierno será la fuerza racional y la administración la consecuencia que ejecuta dichas ideas.<sup>6</sup>

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua, encontramos dos acepciones de Gobierno<sup>7</sup>:

1.- Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

2.- Conjunto de los ministros de un Estado.

Como consecuencia de brindar dirección, dirigir en abstracto; por otra parte, encontramos que el grupo que conglomera a los representantes de un Estado constituye a un Gobierno por ser estos los primeros a instruir la ruta que la relación de poder se da con el Estado y los Gobernados, en efecto, esta es el vínculo primario que sustenta la vigencia del Estado para su permanencia.

También es prudente citar el siguiente fragmento:

“Hay una palabra inequívoca: gobierno; significa conducir, dirigir (...) gobierno es, entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro de poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político”.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Guerrero Orozco, Omar, La Teoría de la Administración Pública, México, ed. Harla, 1986, p. 70.

<sup>6</sup> Guerrero Orozco, Omar, ibíd., p. 72.

<sup>7</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua,

<http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=WY1IXgsbeDXX20UkbKL4>. Última consulta:

septiembre 2015.

<sup>8</sup> Guerrero Orozco, Omar, Gobierno, Diccionario de Política y Administración Pública, Coord.: Martínez Silva Mario, vol. II, Letras G-M, México, 1980, pp.50-60. Última consulta: septiembre 2015. Enlace: <http://www.omarguerrero.org/articulos/Gobierno.pdf>.

Por tanto, el Gobierno conglera el ejercicio del poder que emana del Estado a través de la conducción general de la autoridad. Al brindarle movimiento al Estado y dirección a la población que habita el territorio, Gobierno es el conjunto de autoridad que se rige por medio de un andamiaje jurídico.

En el caso de México, nuestro Gobierno de corte presidencial, divide el ejercicio del poder en tres. Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Es en el poder Ejecutivo donde encontramos a la Administración Pública, que es el brazo de la ejecución de las acciones del mandatario federal.

Con base en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contamos con una: República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo que concierne a su régimen interior pero unidos a través de la Federación.

### **I.III.- Administración Pública**

La palabra administración viene del latín *administratio* que significa acción de “administrar” está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente “servir”, llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir”<sup>9</sup>

Por otra parte, la administración es “una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”.<sup>10</sup>

Por tanto, la palabra administrar equivale a gobernar, regir o cuidar; y la palabra administración en un sentido general, significa la acción o efecto de cuidar un bien o un patrimonio, con el fin de asegurar su normal productividad; en un sentido más amplio, es la función consistente en asegurar la aplicación cotidiana de las leyes, y

---

<sup>9</sup> José Juan Sánchez González, La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio, Plaza y Valdes, México, 2001, p.103.

<sup>10</sup> Jiménez Castro, Wilberg, Introducción al Estudio de la Administración Pública, FCE, México, 1976, p. 20.

la marcha diaria de los servicios públicos reunidos bajo la dirección del gobierno y para beneficio del pueblo. Jiménez Castro afirma que “la administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”<sup>11</sup>.

Serra Rojas menciona:

*“El concepto de administración en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública. La administración es un proceso necesario para determinar o alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y actitudes humanas.”*

*“La doctrina administrativa distingue dos conceptos fundamentales de administración. El primer concepto se reduce a la función de administrar; el segundo hace referencia a los diversos métodos a los que se encomienda la función administrar”.*<sup>12</sup>

Por otro lado, la administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo; sin perder de vista, que en un sentido general la administración pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida.

Guerrero Orozco considera que: "La administración pública es el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la actividad de la política del gobierno... El interés esencial de la administración pública radica

---

<sup>11</sup> Jiménez Castro, Wilberg, ibídem, p. 21.

<sup>12</sup> Serra Rojas, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1980, p. 80.

en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental." <sup>13</sup>

De acuerdo con Serra Rojas, la administración pública en general, se ocupa de la realización de los fines del Estado, los intereses públicos y el derecho, que se ofrece como elemento coercitivo dentro de la estructura social; por lo tanto es una ciencia, es una técnica y es un arte.<sup>14</sup>

Es una ciencia, ya que cuenta con sus propios principios doctrinales y un campo de actuación práctica, que van enfocados al ser humano, ya que el hombre prácticamente representa la razón de ser de la sociedad y de la creación del Estado, pero ese ser debe trabajar conjuntamente con sus semejantes, consciente y sistemáticamente para atender sus satisfactores.

Es una técnica la administración, porque nos enseña a hacer bien las cosas, apoyándose en una serie de reglas de carácter científico que deben ser aplicadas en forma sistemática para el logro de un objetivo específico. En otras palabras se trata de los procedimientos, las vías o cauces que deben utilizarse para que lo querido, lo deseado o lo que debe hacerse se cumpla fielmente.

A su vez Serra Rojas expresa que<sup>15</sup>: "el concepto de administración pública se relaciona con las actividades del sector público". Es un término que reviste sentidos diversos, siendo los más generales los siguientes:

- a) La administración en su sentido material u su objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar.
- b) La administración en un sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de organizaciones, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.
- c) La administración pública moderna va más allá de la ejecución de la ley, y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo.

---

<sup>13</sup> Guerrero Orozco, Omar, Teoría Administrativa de la Ciencia Política, UNAM, México, 1982, p. 106.

<sup>14</sup> Serra Rojas, ibídem, p. 80.

<sup>15</sup> Serra Rojas, ibíd., p. 92.

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación.

#### **I.IV.- Los Organismos Constitucionalmente Autónomos**

Para efectos explicativos, se precisa en este apartado puntualmente el concepto en torno de los organismos autónomos, posteriormente, se habla del *porqué* y *para qué* de su creación en el orden institucional, y posteriormente, sorteado el *qué, porqué y para qué* de estos organismos, se explica su relación intrínseca con la Administración Pública y su vínculo con los Derechos Humanos.

La conceptualización de los organismos constitucionalmente autónomos (OCA's) parte de la revisión de la teoría clásica de la división de poderes donde la organización del Estado que tradicionalmente se concibe como: judicial, legislativo y ejecutivo. Comprendidos así, bajo un esquema de pesos y contrapesos donde se pondera la función objetiva de los poderes con el fin de evitar la concentración del poder político. Esta revisión ha replanteado la óptica de la división de poderes hacia otra, de distribución de competencias y funciones para el mejor eficaz desarrollo de las actividades institucionales.

Estos nuevos aparatos, que si bien no forman parte de los poderes tradicionalmente constituidos, sí forma parte del Estado que le reconoce constitucionalmente. Asimismo, estos cuentan con cierto grado de tecnificación y control propio de gestión que dota de sentido el grado autorregulatorio que le permite ejercer acciones propias en el campo para el que fue concebido.

De acuerdo con el jurista y académico Jaime Cárdenas Gracia una aproximación conceptual a los organismos autónomos es la siguiente:

*Los organismos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de*

*funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.*<sup>16</sup>

Tal como se describe, inicialmente se define a los organismos autónomos por sus características que les distingue de otros entes de interés público debido a su reconocimiento a nivel Constitucional; además, se hallan fuera de la incidencia directa de los poderes tradicionales; y finalmente, son aquellos que debido a la función que realizan requieren de una igualdad constitucional que los poderes formalmente instituidos para realizar sus funciones.

Asimismo, Cárdenas menciona que la reconfiguración de la teoría de poderes se altera con estos organismos:

*“...Ya no se concibe la aportación del barón de Montesquieu como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre organismos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.”*<sup>17</sup>

De acuerdo con Ugalde Calderón, el origen de estos se encuentran en los continentes de Asia y América, bajo la concepción de un equilibrio constitucional que controle el poder público. A partir de este paradigma de que toda derivación del poder público no proviene de los poderes tradicionales, la teoría de la división de los poderes tiende hacia la distribución de funciones y paralelismos de los organismos del Estado.<sup>18</sup> La intencionalidad primaria de la creación de estos organismos se justificaba debido a que estos organismos eran defensores de los derechos fundamentales y que por tanto, el alcance de su rango constitucional

---

<sup>16</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, citado en: Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *Órganos constitucionales autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, núm. 29, México, p. 254.

<sup>17</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *La ubicación constitucional del Ministerio Público*, Mesa Redonda: La reforma al Ministerio Público en México y en el Mundo, IJ UNAM, México, 1994, p. 280.

<sup>18</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *ibidem*, pp. 254-255.

aseguraba ese grado de autonomía necesaria para dotarse de atribuciones suficientes y cumplir la función pública fundamental para el que se crea este ente. En la esfera institucional, la adjetivación de lo autónomo debe ser comprendido como el campo de acción que con independencia permite la actuación en un campo de distribución de competencias; distinto, por tanto a la soberanía como aquél cuerpo que se encuentra fuera de todo las funciones y ejercicio de todas las demás entidades.

Con el fin que estas instituciones cumplan con las funciones que les fueron encomendadas a la par de los organismos del Estado, a estas les son delegadas funciones como son:

*“...actividades técnicas y administrativas especializadas que deben llevarse a cabo al margen de coyunturas políticas, y de la injerencia de los poderes tradicionales y de los partidos políticos... órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también (se trata) de restringir y sujetar al derecho a los otros "poderes" sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y trasnacionales...”<sup>19</sup>*

Al ser organismos elevados a grado constitucional y reconocidos en la Carta Magna alcanzan una paridad de rango al reconocer su existencia en el orden institucional del Estado pero a la vez, se establece su no subordinación a los poderes Ejecutivo Legislativo y Judicial.<sup>20</sup>

Las características comunes que definen a los OCAs son las siguientes:

---

<sup>19</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, ibíd., p. 282.

<sup>20</sup> Caballero Ochoa, José Luis, Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes, Anuario Jurídico, IIJ UNAM, México, 2000, pág. 154.

Última consulta: septiembre 2015. Enlace:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf>.

- a) Reconocimiento jurídico, establecimiento y configurados en el canon constitucional con el cual se le dota de independencia jurídica de los poderes tradicionales del Estado.
- b) Una o varias atribuciones fundamentales para la operatividad del Estado con lo que es necesario dotarle de autonomía técnica e independencia en su estructura orgánica.
- c) Atribuciones para dotarse de su propia normatividad con lo que establece su autonomía normativa.
- d) Atribuciones para definir los insumos financieros y la gestión de los recursos organizacionales que le sean requeridos.
- e) Relaciones de coordinación con los demás organismo que conforman al Estado.

El origen de los OCAs se rige por la desconfianza y excesos en los que los poderes tradicionales tienden a realizar en el régimen socio político. Esta falta de legitimidad de las instituciones dan razón a crear organismos con la suficiencia técnica que fiscalicen, auditen o controlen a otros entes públicos<sup>21</sup>.

Podemos enunciar un par de razones más que sustentan la existencia de organismos que irrumpen en la división clásica de poderes enunciada por Montesquieu<sup>22</sup>:

---

<sup>21</sup> Ugalde Calderón, ibíd., p. 255.

<sup>22</sup> Al respecto, dice Montesquieu:

*"En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos, ya juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado."*

Citado en: Caballero Ochoa, José Luis, ibíd., p. 151.



- I) Utilidad de dar origen a un organismo especializado técnica y administrativamente para desempeñar funciones.
- II) Utilidad de contar con una organización que imparcialmente ejecute sus tareas fuera de la esfera de los incentivos y coyunturas políticas.
- III) En procesos electorales, poder contar con un ente que vigile y asegure la máxima condición de imparcialidad en los comicios.

#### **I.V.- Definiendo la autonomía en los organismos autónomos**

De acuerdo con García Máynez es la facultad con la que cuentan las organizaciones para darse sus propias leyes y actuar de acuerdo con ellas. También, es la posibilidad de las entidades para regir su vida interior mediante normas y organizaciones propias, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento de éste.<sup>23</sup>

Los tipos de autonomía que rigen a los organismos son los siguientes:

- **Técnica:** es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados
- **Orgánica:** que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad.
- **Financiera-presupuestaria:** que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines
- **Normativa:** se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
- **De funcionamiento:** que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades

---

<sup>23</sup> ibíd., p. 257.

- **Plena:** autonomía total, esto es, la facultad de regirse sin subordinación alguna.

Asimismo los principios que, de acuerdo con Cárdenas que deben regirlos son los siguientes<sup>24</sup>:

- Autonomía o independencia no sólo formal, sino que alcance a los aspectos financieros, de manera que los presupuestos anuales estén a salvo de acuerdos políticos coyunturales.
- La designación y permanencia de sus titulares debe basarse en procedimientos justos e imparciales, y contar con el respaldo de mayorías calificadas del Poder Legislativo; una vez designados deben contar con garantías de inamovilidad o remoción, además de una remuneración suficiente que no pueda reducirse durante el encargo.
- Apoliticidad. Sus miembros no deben militar en ningún partido político, y su actuación se debe sustentar invariablemente en criterios técnicos y nunca políticos.
- Inmunidades. Los titulares sólo podrán ser removidos por incumplir con sus responsabilidades como servidores públicos, y deben contar con algún tipo de inmunidad jurídica o privilegios procesales.
- Responsabilidades. Estas instancias deben periódicamente rendir cuentas de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.
- Transparencia. Sus actos y decisiones pueden ser consultados por cualquier ciudadano.
- Intangibilidad. En su calidad de organizaciones permanentes, su modificación debe exigir de procedimientos de reforma constitucional más exigentes que el ordinario.
- Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. Los funcionarios de dichos organismos a quienes se les instruyan proceso

---

<sup>24</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *ibíd.*, p. 288.

por responsabilidades administrativas gozarán de las garantías constitucionales y procesales consagradas para todos los ciudadanos.

Finalmente, hallamos que el reconocimiento de los organismos constitucionales autónomos para el caso de México son los siguientes:

Banco de México - Artículo 28

Comisión Nacional de Derechos Humanos - Artículo 102.

Comisión Federal de Competencia Económica - Artículo 28.

Consejo Nacional de Evaluación del Desarrollo Social - Artículo 26.

Instituto Nacional Electoral - Artículo 41

Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Artículo 26.

Instituto Federal de Telecomunicaciones - Artículo 6.

Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales - Artículo 6.

Instituto Nacional de Evaluación de la Educación - Artículo 3.

Procuraduría General de la República - Artículo 102.

#### **I.VI.- ¿Por qué y para qué surgen los organismos autónomos?**

Podemos fijar que el punto original de partida que da razón a la existencia de estos, paralelos a la división tradicional del poder se basa en el mismo precepto: limitar al poder. La existencia de concentraciones de poder que corrompen la función pública que desde Montesquieu llevaron a idear un sistema de tres jugadores que se vigilen mutuamente: con el objeto que uno legisle; el segundo gobierne y declare la guerra; y el tercero, castigue los delitos en el territorio.

Esta inspiración, de corte liberal sobre la desconfianza inherente a los excesos que el poder corrompe y demasiado poder, corrompe completamente, tiene la virtud de fragmentar, para su ejercicio las funciones del Estado como vigilantes constantes de la actuación de cada cual.

Actualmente, este criterio interpretativo, rígido de la teoría de la división de poderes se encuentra rebasada a partir de "una distribución de facultades entre

organismos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas"<sup>25</sup>.

Este principio rector, inspirado en evitar la concentración del poder absoluto de los monarcas durante el siglo XIX, queda el resquicio que dio origen a la misma: evitar la captura y concentración del poder. Así, se ha pasado de un sistema de otrora monocéntrico donde el poder se concentraba en el monarca que por medio del mando hereditario encarnaba al Estado hacia otro en la actualidad, que es de carácter policéntrico, pues se ha vaciado los recipientes del poder convencional hacia otro, donde el poder a limitar se encuentra en los partidos políticos, transnacionales, medios de comunicación, crimen organizado, entre tantos otros.

De acuerdo con Cárdenas Gracia, estos tienen su origen en el siglo XIX, siendo una de las primeras figuras la del Tribunal Constitucional o el del Ombudsman o defensor del pueblo, figura proveniente de Suiza, y que tiene como objetivo la defensa de los derechos de fundamentales en tanto, que coartan los excesos de los poderes tradicionalmente constituidos.

Podemos decir que, estos entes son garantes de funciones inherentes a un sistema democrático debido al grado de tecnificación y desconfianza que puede originar el que los poderes tradicionales gestionen estos procesos. Por esto se dice que:

"Son generalmente órganos<sup>26</sup> técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional.

En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la

---

<sup>25</sup> Cárdenas, ibíd. p. 280.

<sup>26</sup> Cabe hacer mención que todos los organismos constitucionales autónomos tienen esa denominación y no la de órganos, pues les coloca nominal y jurídicamente dependientes de algún poder; por lo que la cita que se refiere sirve para robustecer el argumento pese a la imprecisión técnica de ese término.

Constitución, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente."<sup>27</sup>

En el caso mexicano, estos surgen gracias a dos factores, principalmente: la falta de legitimidad del Poder Ejecutivo Federal; y, el grado de complejidad y tecnificación de la Administración Pública del Gobierno.

Esta teoría, basada en los preceptos de Locke y Montesquieu, que como se ha mencionado, buscaban contrarrestar el sobrepeso del poder concentrado en una sola persona, se vio rebasado en el caso mexicano bajo el régimen presidencialista.

Esta hegemonía y subordinación del poder de los poderes Legislativo y Judicial al del Presidente da como resultado a largo plazo el descrédito en sus actuaciones y el límite hacia a sus actuaciones administrativas.

En el caso de México, con la finalidad de situar los OCA's en su contexto histórico resulta importante el detallar brevemente el periodo en el que estos obtienen su autonomía. Mismos que detallamos a continuación:

En el caso del Banco de México, su autonomía empezó a regir a partir de abril de 1994, con lo que se garantiza el control ininterrumpido del instituto central sobre el monto del dinero (billetes y monedas) en circulación. La finalidad de la autonomía fue que la operación del banco central sea conducente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional.<sup>28</sup>

Ahora bien, con relación al otrora IFE este obtiene su autonomía a partir de 1996 donde el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destacan los siguientes<sup>29</sup>:

---

<sup>27</sup> *ibíd.*, p. 281.

<sup>28</sup> Página del Banco de México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>. Consulta con fecha septiembre de 2015.

<sup>29</sup> Consulta en la página del INE. Disponible en: Referencias: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>. Última consulta, septiembre de 2015.

1. Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.
2. El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que "la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley".
3. Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.
4. Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General.

Con respecto a la CNDH, al obtener su autonomía mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propios.<sup>30</sup>

Por lo que hace la autonomía del INEE, el artículo 3 de la Constitución este obtiene su autonomía mediante decreto publicado el 26 de febrero de 2013<sup>31</sup>. Del mismo modo sucede unos meses después, en el mes de junio de 2013 en el caso

---

<sup>30</sup> Página de la CNDH. Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>. Última consulta septiembre de 2015.

<sup>31</sup> De manera económica insertamos aquí el extracto del artículo 3, fracc. IX:

IX. PARA GARANTIZAR LA PRESTACION DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE CALIDAD, SE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION EDUCATIVA. LA COORDINACION DE DICHO SISTEMA ESTARA A CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACION DE LA EDUCACION. EL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACION DE LA EDUCACION SERA UN ORGANISMO PUBLICO AUTONOMO, CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIO. CORRESPONDERA AL INSTITUTO EVALUAR LA CALIDAD, EL DESEMPEÑO Y RESULTADOS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL EN LA EDUCACION PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA SUPERIOR. PARA ELLO DEBERA

Consulta en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ). Disponible en el siguiente enlace: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm?s>. Última consulta, septiembre de 2015.

del organismo regulador de la competencia económica en junio de 2013, mediante reforma al artículo 28 de la Carta Magna.

En el caso de los organismos reguladores del derecho de acceso a la información pública y telecomunicaciones, estos obtienen su autonomía a partir de la redacción del artículo 6° constitucional en sus apartados A<sup>32</sup> y B<sup>33</sup>, con fecha de febrero de 2014 y junio de 2013, respectivamente.

Finalmente, en lo que compete al organismo rector del seguimiento a la evaluación de la política desarrollo social del país se estipula en este obtiene su autonomía mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de febrero de 2014<sup>34</sup>. Días después, se define del mismo modo la autonomía de la PGR en el artículo 102, apartado A de la Constitución señala reforma de febrero de 2014:<sup>35</sup> Referido brevemente el contexto histórico previo, visto de manera general el esquema de apertura hacia las autonomías surte efectos desde la institución de la

---

<sup>32</sup> Para el caso del INAI, el artículo 6, apartado A fracción VII refiere:

VIII. LA FEDERACION CONTARA CON UN ORGANISMO AUTONOMO, ESPECIALIZADO, IMPARCIAL, COLEGIADO, CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIO, CON PLENA AUTONOMIA TECNICA, DE GESTION, CAPACIDAD PARA DECIDIR SOBRE EL EJERCICIO DE SU PRESUPUESTO Y DETERMINAR SU ORGANIZACION INTERNA, RESPONSABLE DE GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA Y A LA PROTECCION DE DATOS PERSONALES EN POSESION DE LOS SUJETOS OBLIGADOS EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY.  
Disponibile en la página del IIJ: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/7.htm?s>. Última consulta septiembre de 2015.

<sup>33</sup> En lo que al IFETEL se señala lo siguiente en el artículo 6, apartado B, fracc. V:

V. LA LEY ESTABLECERA UN ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO CON AUTONOMIA TECNICA, OPERATIVA, DE DECISION Y DE GESTION, QUE TENDRA POR OBJETO PROVEER EL SERVICIO DE RADIODIFUSION SIN FINES DE LUCRO, A EFECTO DE ASEGURAR EL ACCESO AL MAYOR NUMERO DE PERSONAS EN CADA UNA DE LAS ENTIDADES DE LA FEDERACION, A CONTENIDOS QUE PROMUEVAN LA INTEGRACION NACIONAL, LA FORMACION EDUCATIVA, CULTURAL Y CIVICA, LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, LA DIFUSION DE INFORMACION IMPARCIAL, OBJETIVA, OPORTUNA Y VERAZ DEL ACONTECER NACIONAL E INTERNACIONAL, Y DAR ESPACIO A LAS OBRAS DE PRODUCCION INDEPENDIENTE, ASI COMO A LA EXPRESION DE LA DIVERSIDAD Y PLURALIDAD DE IDEAS Y OPINIONES QUE FORTALEZCAN LA VIDA DEMOCRATICA DE LA SOCIEDAD.

Disponibile en la página del IIJ: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/7.htm?s>. Última consulta septiembre de 2015.

<sup>34</sup> Consulta en la página del IIJ. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/27.htm?s>. Última consulta septiembre de 2015.

<sup>35</sup> El artículo 102, apartado A señala:

El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Disponibile en la página del IIJ: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>. Última consulta septiembre de 2015.

del Banco de México mediante este tipo de descentralización extrema, da paso a la reestructuración a los organismos del Gobierno a mediados de la década de los noventas. La complejidad de la administración pública por tanto también se reconfigura en el grado que aumenta su tecnicismo y los avances graduales del robustecimiento en el marco de una transición democrática.

Por otra parte, se aprecia por lo tanto, la falta de legitimidad en la actuación de los actos de los poderes formalmente constituidos son la razón por la que se justifica la existencia de organismos no subordinados, así como que la defensa de los derechos fundamentales y los criterios técnicos dan sentido a estas diversas autonomías.

Materias como la electoral; monetaria; derechos humanos; de evaluación del desarrollo social y la educación; transparencia y privacidad; telecomunicaciones; y, fiscalización suponen grados de sensibilidad y legitimidad ajenos a la lógica rígida de la división de poderes, pero sí inscrita en las variantes de un régimen democrático y la necesidad de limitar la concentración del poder.

### **I.VII.- Organismos autónomos: ante la Administración Pública**

Debido a que se ha explicado a la brevedad el qué, porqué y para qué de los OCA's en los apartados anteriores, cabe ahora volver a vincular estos fragmentos vinculados al concepto de Administración Pública que empleamos.

Ya hemos mencionado que el sentido de los organismos autónomos es el espacio de no subordinación a los poderes tradicionales, su reconocimiento a nivel constitucional resulta importante pues en tanto que se reconocen derechos fundamentales, se establece la certeza jurídica de la plena autonomía de estos entes.

Formalmente, la Administración Pública se encuentra bajo el mando del Ejecutivo Federal donde se encuentra la Administración Pública Federal y Centralizada<sup>36</sup>. Sin embargo, también es de reconocerse que el objeto de la administración de lo

---

<sup>36</sup> Para mayor referencia de las bases jurídicas secundarias, véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3632\\_22-01-2014.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3632_22-01-2014.pdf). Última consulta: septiembre 2015.



público ya no se circunscribe a alcanzar los fines que determina el Ejecutivo, sino además, esta también es propia de los poderes Legislativo y Judicial. Así, retomando una referencia citada con anterioridad si consideramos que la administración pública es:

*"el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la actividad de la política del gobierno".<sup>37</sup>*

Esta fuerza orientadora que trata con las capacidades organizativas de la cosa pública con el fin de alcanzar la actividad política del gobierno se hace presente en todo ente u organismo que domina el campo de la Administración Pública, lo que da alcance por lo tanto, a las organizaciones que nos ocupan.

Con base en esta limitada exposición conceptual, podemos reducir a la administración pública como el conjunto institucional organizado con base en un arreglo normativo común, que se encamina a ejecutar programas, con el objeto de servir al interés general.

Debido a la naturaleza de estas organizaciones, que se encuentran en paridad de los otros, resulta relevante que para el alcance de los objetivos de su autonomía técnica, normativa, financiera y administrativa, se dote de una organización propia que sirva para cumplir con el fin de dar cumplimiento a la atribución fundamental por la que el Gobierno de ese espacio propio de competencia.

Es también, por lo tanto, parte del estudio de la Administración Pública que en el contexto de la de la autonomía se analicen las condiciones para racionalizar los procesos de gestión en un ente de naturaleza técnica en la prestación del servicio público.

Esto es, el aparato organizacional que movilizará recursos de cada uno de estos entes autónomos, es la razón de ser de la operatividad que culmina en la entrega de un producto. La gestión de los procesos electorales, la evaluación de la política social, el procedimiento de acceso a la información pública y la protección de los datos personales, la gestión de los procesos de fiscalización, se enmarcan en un conjunto de acciones administrativas razonadas a partir del marco jurídico que le

---

<sup>37</sup> Guerrero Orozco, vid. supra, p. 106.

dota a cada de esas instituciones para cubrir un requerimiento en esta nueva configuración de distribución de funciones para los poderes formalmente instituidos.

De esta manera el campo de la Administración Pública también se altera al configurarse una nueva variable con estos entes con alto grado de complejidad técnica de sus ciclos de gestión administrativa. Esto es porque ya no sólo responde a la preponderancia de un Ejecutivo Federal que gobierna bajo el mando de toda la administración pública, sino que con la expansión de los cuerpos técnicos del Poder Legislativo, Judicial y la Autonomía se estructuran cuerpos de servicio público más tecnificados en un campo especial que se corresponde con los procesos legislativos, jurisdiccionales o de corte técnico o de derechos fundamentales que abre nuevas vías al enriquecimiento del campo de estudio de la gestión del sector público.

Cabe resaltar que para el caso mexicano los denominados organismos constitucionalmente autónomos, sus directivas de toma de decisión se encuentran estructuradas regularmente por medio de consejeros o comisionados que conforman al Pleno. Esta instancia deliberativa es la que define el rumbo del sentido de los proyectos, aprobación de convenios, ejercicio de recursos, entre otros. A saber:

| <b>Organismo constitucional</b> | <b>Instancia máxima de decisión</b> | <b>Tipo de nombramiento</b>   |
|---------------------------------|-------------------------------------|---|
| <b>Banxico</b>                  | Junta de Gobierno                   | Designación del Presidente con aprobación del Senado. <sup>38</sup> |
| <b>CNDH</b>                     | Presidencia                         | Designación del Presidente con aprobación del Senado. <sup>39</sup> |

<sup>38</sup> Estructuras y funciones, Banco de México. Consulta en julio de 2015: <http://www.bancomex.com/acerca-del-banco-de-mexico/junta-de-gobierno/%7B724544B8-4B65-1753-5F02-9E0AD8BEEC0D%7D.pdf>

<sup>39</sup> Estructura de la CNDH, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Consulta en junio de 2015: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>.

|  |                   |   |
|--|-------------------|---|
| <b>COFECE</b>  | Pleno             | Designación del Presidente con aprobación del Senado. <sup>40</sup> |
| <b>CONEVAL</b>                                       | Comité Directivo  | Nombramiento de la Cámara de Diputados. <sup>41</sup>               |
| <b>INE</b>   | Consejo General   | Nombramiento de la Cámara de Diputados.                             |
| <b>INEGI</b>   | Junta de Gobierno | Designación del Presidente con aprobación del Senado. <sup>42</sup> |
| <b>IFETEL</b>  | Pleno             | Designación del Presidente con aprobación del Senado.               |
| <b>INAI</b>  | Pleno             | Designación del Presidente con aprobación del Senado.               |
| <b>INEE</b>  | Junta de Gobierno | Designación del Presidente con aprobación del Senado. <sup>43</sup> |
| <b>Fiscalía General de la República<sup>44</sup></b> | Fiscal General    | Designación del Presidente con aprobación del Senado.               |

Con base en el cuadro anteriormente expuesto<sup>45</sup> es posible observar mayoritariamente (ocho de los diez organismos constitucionalmente autónomos) se conforman por medio de un mecanismo deliberativo compuesto por comisionados. La existencia de un sistema de contrapesos que permita justificar las valoraciones con respecto al ámbito de atribución sustenta su naturaleza distinta a los tramos de decisión existentes en las instituciones dependientes del Ejecutivo Federal.

<sup>40</sup> Integrantes del Pleno. Comisión Federal de Competencia Económica. Consulta en junio de 2015: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/pleno>.

<sup>41</sup> Instituto Mexicano de la Competitividad, Coneval: autonomía ¿para qué?. Consulta en junio de 2015: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/la-reforma-del-coneval-para-que/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/la-reforma-del-coneval-para-que/).

<sup>42</sup> Acerca del INEGI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Consultas en junio de 2015: <http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx>.

<sup>43</sup> Acerca del INEE, Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. Consulta en junio de 2015: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/junta-de-gobierno>.

<sup>44</sup> En este caso, en el contexto de la transformación de la otrora Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República, se determina que la implementación de su autonomía y cambio de denominación no será sino hasta 2018, de conformidad con el transitorio décimo sexto de la reforma política. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/art\\_trans\\_CPEUM.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/art_trans_CPEUM.pdf). Última consulta: septiembre 2015.

<sup>45</sup> Elaboración propia, con información de los portales institucionales de los organismos.

## I.VIII.- Los Derechos Humanos

De acuerdo con la definición establecida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) los Derechos Humanos son<sup>46</sup>:

"..conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado..

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

La defensa de los Derechos Humanos tiene la función de:

- Contribuir al desarrollo integral de la persona.
- Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.
- Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

---

<sup>46</sup> - ¿Qué son los Derechos Humanos?, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Enlace: [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos). Última consulta: septiembre 2015.

Para el jurista Luigi Ferrajoli, los derechos humanos son “...todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar...”<sup>47</sup>

Los derechos humanos son concebidos así en esta etapa histórica, tienen la siguiente denominación: *Se entiende por Derechos Humanos al conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y potencialidades por el mero hecho de ser humano, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten.*<sup>48</sup>

Asimismo, puede entenderse por Derechos Humanos como el: conjunto de facultades , prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos en los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.<sup>49</sup>

Por lo referente a las formulaciones normativas, una primera etapa se inicia en la Edad Media, a partir del reconocimiento de ciertos derechos a quienes formaban parte de un grupo o estamento social por lo que estos derechos únicamente eran reconocidos a unos cuantos en contraposición a carácter universal. Por lo que revestían la forma de pactos o fueros a partir del denominado Pacto o Fuero de León y el Foro de Cuenca, así como la carta magna inglesa en 1215, lo que inicia con una serie de documentos que irán generalizando el reconocimiento de derechos de todo el pueblo inglés, hasta la Bill of Rights de 1689.

---

<sup>47</sup> Moreno Cruz Rodolfo, El modelo garantista de Luigi Ferrajoli: Lineamientos Generales, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IJ UNAM, número 120, México, 2007.

<sup>48</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa - UNAM, México, 2009, pp. 1268-1270.

<sup>49</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, ibíd., p. 1268.

Lo que ha hecho de su incorporación de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año de 1789, abriéndose una etapa en el proceso de positivización de los derechos humanos.<sup>50</sup>

Es en esta etapa donde se caracteriza por el reconocimiento de los derechos humanos por su orientación liberal e individualista, y por su incorporación a la mayoría de las Constituciones de los estados democrático-liberales y que habría de prolongarse hasta principios de nuestro siglo.

En el caso mexicano partir de 1917, con la promulgación de la Constitución mexicana arrancarían la etapa actual de la evolución de los derechos humanos, la cual es la reivindicación de derechos sociales, así como de su consagración constitucional a partir del año de 1945, sería el año en el que se internacionalizarían los derechos económicos sociales y culturales.

En cuanto a la protección internacional de los derechos humanos, cabe subrayar que, si bien durante largo tiempo durante largo tiempo prevaleció el principio de que el Estado ejercía sobre los nacionales y sus derechos de competencias de carácter exclusivo, más tarde la comunidad internacional admitiría que, en virtud de los derechos humanos no deberían quedar más tiempo sujetos a fronteras territoriales, raciales o culturales, ni a regímenes políticos determinados , su protección internacional de los derechos humanos se institucionaliza a través de mecanismos o sistemas de protección establecidos por vía convencional, los cuales incluyen recursos, procedimientos y organismos destinados a controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados en esta materia. La noción de los derechos humanos, es en gran parte, producto de la historia y de la civilización y por tanto, sujeta a evolución y modificación.

#### **I.VIII.I Las etapas de los Derechos Humanos**

La concepción de los derechos humanos comprende distintas etapas. Así, el concepto de los derechos humanos fue, en su origen, un concepto político que se traducía en el respeto por parte del Estado de una esfera de libertad y autonomía

---

<sup>50</sup> Araujo Carranza, Ernesto, *El derecho a la información y la protección de los datos personales en México*, Ed. Porrúa, México, 2009, pp. 2-6.

de libertad de la persona humana en otros términos, el Estado estaba obligado a no intervenir en esta esfera de los derechos civiles, es decir de aquellos que resguardan la vida, la libertad, seguridad e integridad física y moral de la persona humana. Estos derechos provienen de una concepción individualista.

En la etapa siguiente, el hombre no está opuesto ya al Estado, sino que participa en la estructuración política de la sociedad a la que pertenece, ejerciendo sus derechos políticos dentro del Estado.

Finalmente, la aparición de la noción de derechos económicos, sociales y culturales, formando una categoría distinta, es un fenómeno reciente. El goce efectivo de estos derechos debe ser asegurado por el Estado o por su intermediación. En esta perspectiva, el Estado es el promotor y garante del bienestar económico y social. Mientras que, con anterioridad, el Estado representaba ante todo la autoridad responsable de la protección y mantenimiento del orden público y de la seguridad de todas las personas que dependan de su jurisdicción, que les permita el pleno desarrollo de sus facultades tanto a nivel individual como colectivo.<sup>51</sup>

En este tenor, esta generación de derechos suponen una mayor participación por parte del aparato público para lograr que efectivamente sean respetados, en muchos de los casos implican una intervención positiva a diferencia de los de primera generación, que en contraposición manifiestan una limitación del gobierno. Esta generación también conocida como derechos de los pueblos o los derechos de solidaridad aparecieron durante la Segunda Guerra Mundial. En el contenido de los derechos humanos de tercera generación encontramos los siguientes derechos<sup>52</sup>:

- La autodeterminación.
- La independencia económica y política.

---

<sup>51</sup> *Ibidem.* p. 1269.

<sup>52</sup> Mauricio Aníbal, Los derechos humanos de tercera y cuarta generación. Consulta en junio de 2015. Fuente: <http://www.encuentrojuridico.com/2013/01/los-derechos-humanos-de-tercera-y.html>. Última consulta septiembre de 2015.

- La identidad nacional y cultural.
- La paz.
- La coexistencia pacífica.
- El entendimiento y confianza.
- La cooperación internacional y regional.
- La justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- El medio ambiente.
- El patrimonio común de la humanidad.
- El desarrollo que permita una vida digna.

Por ello el sujeto protegido ya no es el individuo en sí mismo, como en los de primera generación, o por su rol social, como en los de segunda generación, sino en razón de integrar un pueblo, una nación, o sencillamente, por ser parte de toda la humanidad.

Actualmente transitamos hacia la configuración de una cuarta generación de derechos humanos, en el entendido de que los derechos han evolucionado junto con el hombre para cubrir otras necesidades que han surgido con el tiempo y que históricamente difieren con las etapas anteriores y su contexto.

En el marco de una revolución tecnológica, el hombre ha creado cantidades de herramientas y aparatos que han alterado de manera significativa su desarrollo en el paso por la historia.

A partir de la ruptura de esta barrera tecnológica de finales del siglo XX y principios del siglo XXI y la consecuente aparición de lo que se denomina *Sociedad del Conocimiento*, ha resultado necesaria la creación de una nueva generación de derechos humanos relacionados directamente a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y su incidencia en la vida de las personas



En esta nueva etapa de la humanidad, las libertades y derechos se han introducido en el espacio digital lo que ha provocado que su reconocimiento y protección por parte del Estado constituya un verdadero reto por parte del sistema jurídico.

Así, surgen diversos derechos que orbitan en el marco de una sociedad tecnológica de acuerdo con Mauricio Aníbal<sup>53</sup>:

- El derecho de acceso a la informática.
- Al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea sean satelitales o por vía de cable.
- El derecho a la autodeterminación informativa.
- El derecho al Habeas Data y a la seguridad digital.

Conjuntamente con los nuevos avances tecnológicos se ha introducido en el mundo de los derechos humanos diversas formas de vulnerarlos que obligan a la ampliación de la protección de los derechos del ser humano. Esta transición de la humanidad desde la revolución industrial hasta nuestros tiempos ha generado cambios en el plano jurídico, social y político que exigen nuevas formas de protección.

Los derechos de cuarta generación están basados en la necesidad de asegurar a todos los individuos el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

Por lo anterior, el rol del Estado en materia de derechos humanos, por lo tanto, también ha evolucionado considerablemente; y hay que percatarse bien de que esta ampliación de su función no se refiere solamente a los derechos económicos, sociales y culturales, sino al conjunto de los derechos humanos, en la medida en que los poderes públicos tienen el deber de asegurar los derechos civiles y políticos contra todo ataque por parte de aquellos sectores sociales con mayores beneficios.

---

<sup>53</sup> Mauricio Aníbal, *ibídem*.

Como parte integrante de tales catálogos o declaraciones de los derechos humanos deben quedar comprendidos, desde luego todos aquellos recursos, mecanismos o procedimientos previstos para la defensa de los derechos humanos. Entre ellos pueden citarse: el *habeas corpus*, el amparo, y en el caso de nuestro estudio, el *habeas data*.

Para el caso de la Constitución mexicana, este abarca un espectro de derechos humanos bastante amplio el cual abarca una cuarta parte del articulado total del que consta el texto constitucional.<sup>54</sup>

Por otra parte, esta expresión (la de derechos humanos) refleja la nueva noción pluridimensional y omnicomprendiva de los derechos y libertades de la persona humana, y corresponde al concepto terminológico que orienta el proceso normativo e institucional en materia de protección de los derechos humanos en el orden internacional<sup>55</sup>; en especial a partir de la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ambas de 1948 y más tarde a raíz de la firma y ratificación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950, de los pactos internacionales de la ONU sobre derechos humanos: uno relativo a los derechos civiles y políticos, y otro sobre los derechos económicos, sociales y culturales, ambos de 1966.

Estos instrumentos internacionales de carácter general, que representan la acción reciente en favor de la promoción y la protección de los derechos humanos, adoptan dos procedimientos distintos de los derechos que consignan. Por un lado, uno que hace una enumeración exhaustiva de los derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales; y otro, que versa, separadamente, sobre los derechos en cuestión.

De acuerdo con las categorías que sentencian a los Derechos Humanos desde concepciones plenamente jurídicas aquellas que los vinculan como elementos con la democracia y el inherente respeto a la dignidad de la persona humana, en este estudio, no se buscará una definición exhaustiva de Derechos Humanos, toda vez

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 1269.

<sup>55</sup> *ibíd.*, p. 1270.

que este marco general podrá servir para inferir categorías que metodológicamente brinden sustento al núcleo de este texto.

Ahora bien, sin hacer de lado lo antes estudiado, es difícil alcanzar una sola concepción referida a nuestra materia; no obstante, es necesario el dejar claro el que estos resultan producto de la razón humana en relación con la propiedad performativa la sociedad y sus instituciones, de ahí que estas sean producto del devenir histórico que se ve reflejada en los textos jurídicos fundamentales de las unidades políticas estatales. El contenido de los derechos humanos conlleva, necesariamente una carga moral en tanto una apología de valores.

Tal cuerpo moral subyace en la relación que el hombre sostiene sobre la concepción de humanidad y el fin del Estado, en reconocimiento de la vigencia de la democracia como la forma de organizar al poder político este orden debe desarrollar a los mismos.

Por todo lo anterior, consideramos que los Derechos Humanos son *valores éticos de carácter universal y patrimonio de la humanidad; que históricamente se presentan como conquista tras la eterna lucha librada en pos de la liberación, paridad y dignificación; pero para llevar a cabo su cumplimiento, se traducen en normas de tipo jurídico, con el fin de autorizar o prohibir el ejercicio de determinados derechos, libertades y del poder.*<sup>56</sup>

Por lo tanto, se observa nítidamente que la finalidad de los Derechos Humanos, son conquistas, que han sido arrebatados y por tanto, puestos al servicio de los seres humanos. Para su efectividad, deben ser observados y confinados en un texto legal de rango superior, y así obrar como límite al poder político y económico, quienes en última instancia deberán garantizar su disfrute.

Finalmente, enunciaremos las características que definen a los derechos humanos<sup>57</sup>, toda vez que estas aristas serán útiles para nuestro estudio más adelante:

---

<sup>56</sup> *ibíd.*, p. 1270.

<sup>57</sup> Estas características son enunciadas por Morales Sánchez Julieta y Guzmán Hernández, Esperanza, Organismos Constitucionales autónomos, Estudios de Derecho Constitucional Local, IIJ UNAM, México, 2007, pp. 212-215.

- **Universalidad:** Pertencen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica.
- **Supratemporalidad:** Porque una vez que han sido reconocidos, tanto por los ordenamientos domésticos como por los internacionales, están por encima del tiempo, es decir, no tienen un límite temporal.
- **Supranacionalidad:** Al ser inherentes a la dignidad de la persona, no dependen de la nacionalidad ni del territorio en que el individuo se encuentre. Los derechos humanos limitan a la soberanía o potestad estatal, no pudiendo invocarse esta última para justificar su vulneración o para impedir su protección internacional.
- **Imprescriptibilidad:** Porque su cumplimiento, respeto y ejercicio no está supeditado a ningún plazo o término establecido.
- **Incondicionalidad:** Únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad.
- **Irreversibilidad:** Un determinado derecho que ha sido reconocido como inherente a la persona humana, queda integrado en la categoría de derechos humanos. La dignidad del hombre no admite relativismos.
- **Progresividad:** Es posible extender el ámbito de la protección a derechos que anteriormente no lo tenían. Los derechos humanos están constantemente evolucionando y extendiéndose, son un asunto “*expansivo y explosivo*”, y es por eso que han surgido las generaciones de derechos humanos y se han incrementado los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para su tutela. En este sentido, diversos pactos internacionales de derechos humanos tienen normas que consagran el principio de progresividad o integralidad de los derechos; así la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 29, inciso b), señala que “ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados;”.
- **Inalienabilidad:** Porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la dignidad del hombre.

## **I.IX.- Organismos autónomos y Derechos humanos**

Puesto sobre la mesa la precisión conceptual que orienta nuestra comprensión de derechos humanos, como el conjunto de prerrogativas que le son inherentes a la naturaleza de la persona, con el objeto de su plena realización, es de observarse, cómo la configuración jurídica del mandato normativo donde son plasmados diversos derechos fundamentales se enlaza con un mecanismo de preservación de tan alta labor.

En el caso mexicano, es de reconocerse el archipiélago que configura a las diversas autonomías, estos entes de tan distinta índole no necesariamente se relacionan con la defensa directa de derechos fundamentales.

De tal grado, solo puede ser categorizados como mecanismos inherentes a los derechos humanos a dos entes de la Administración Pública Federal<sup>58</sup>: la CNDH, como agente directo de esta función, y; otro ente de características semi jurisdiccionales con el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales: el INAI.

Con el objeto de centrar la relación entre el medio de defensa de los derechos humanos vinculado con los organismos autónomos, expondremos a continuación los orígenes del Ombudsman planteados por Julieta Morales y un documento de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal (CDHDF).

De acuerdo con Morales y Guzmán, una de las vías para proteger los derechos humanos se encuentra la creación de una figura de corte no jurisdiccional que proteja los intereses de la población y sus derechos fundamentales ante las entidades y organismos de gobierno.

---

<sup>58</sup> Cabe hacer mención de otros entes que forman parte de la administración pública federal sin contar con el carácter de autonomía y que defienden diversos tramos de derechos humanos: la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Procuraduría de Defensa del Consumidor (PROFECO), la Procuraduría de Defensa Fiscal del Contribuyente (PRODECON), la Comisión Nacional de Migrantes (CONAMI), la Comisión Especial de Atención a Víctimas (CEAV), entre otros organismos que se les faculta para emitir resoluciones y emitir líneas de política pública sobre distintas materias.

De acuerdo con esto, el Ombusman se origina a raíz de la Ley Constitucional sobre la Forma de Gobierno de Suecia en 1809<sup>59</sup>, que además, tuvo eco en las legislaciones de Finlandia, Noruega y Dinamarca (1919, 1952, 1953, respectivamente).

Como menciona Fix-Zamudio<sup>60</sup>, este representante del pueblo era designado por:

*"el Parlamento para supervisar la actividad administrativa de los poderes Ejecutivo y Judicial por medio de la recepción de quejas y la emisión de recomendaciones. Aunque no contaba con facultades específicas para atender violaciones a los derechos humanos, comúnmente las atendía y se pronunciaba sobre las normas correspondientes."*

Este modelo bajo el cual contaba con cierto grado de autonomía de sus funciones contaba con la facultad de atender las reclamaciones ante las autoridades con el propósito de canalizar esa queja y buscar una resolución a ella. A partir de las recomendaciones elaboradas por este organismo defensor, se rinde informe ante el Legislativo.<sup>61</sup>

En 1973, en Francia aparece una figura similar, con el *Mediateur*. Su designación se realiza por medio del gobierno y no del legislativo. Su duración en el cargo no depende directamente del Ejecutivo sino de un Consejo de Estado. Fix Zamudio, de nuevo, explica cómo funciona este organismo<sup>62</sup>:

*"El organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar"*

---

<sup>59</sup> Morales y Guzmán, *ibíd.*, p. 218.

<sup>60</sup> Fix-Zamudio, Héctor, citado en: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *La CDHDF en el contexto de los organismos de protección de los derechos humanos*, CDHDF, México, 2011, p. 10.

<sup>61</sup> Resulta de interés, el vínculo, además, que presenta esta figura de defensor del pueblo ante el poder Legislativo, entendido como representación de la ciudadanía que se dota de sus propias leyes. Bajo este diseño, el Ejecutivo se encuentra fuera del mecanismo de protección de derechos humanos. Mas aún, parece ser producto de la desconfianza y excesos del mismo.

<sup>62</sup> Morales y Guzman, *ibíd.*, p. 219.

*reclamaciones (lo que también pueden hacer de oficio), por la afectación de los derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentales de los gobernados consagrados constitucionalmente, respecto de los actos y omisiones de autoridades administrativas, no sólo por infracciones de legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto."*

También, en España surge la denominada Defensoría del Pueblo, en el año de 1978<sup>63</sup>, que supervisa la legalidad de los actos del gobierno bajo el norte de la protección de los derechos fundamentales. Este diseño institucional, es el que predomina hoy en día.

Brevemente, describimos el proceso de la creación de esta defensoría en el caso mexicano:

En 1991, el Ejecutivo Federal envía una iniciativa al Congreso para elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Bajo un diseño no jurisdiccional - es decir, no resolutivo o vinculante- también se refiere la creación de comisiones para cada una de las entidades federativas.<sup>64</sup>

Posteriormente, en 1999, se modifica de nueva cuenta el artículo de la Constitución con el objeto de modificar características sustantivas y denominarle, CNDH<sup>65</sup>. Se le reconoció autonomía de gestión y presupuestaria. Personalidad y patrimonio propio. Se transfiere el proceso de su designación hacia el Senado de la República.

Por lo anterior, sentadas las bases jurídicas de su andamiaje institucional, creemos que el reconocimiento de estos organismos de carácter semi jurisdiccional es el diseño que sustenta actualmente el paradigma de los organismos autónomos para la defensa de derechos fundamentales.

El que estos entes cuenten con autonomía jurídica y de operación se sustenta a partir que estos entes públicos no sean abolidos o privados de sus atribuciones por el encono con las autoridades de cierto periodo.

---

<sup>63</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *ibídem*, p. 11.

<sup>64</sup> Modificación al artículo 102 de la CPEUM, adición al apartado B. Donde se prevé la ley reglamentaria que brinde las funciones específicas a ese organismo público.

<sup>65</sup> CDHDF, *ibíd.*, p. 12.

La autonomía operacional, por otro lado, reconoce que el marco de actuación de los mecanismos de protección de los derechos humanos sirvan para poder investigar vía oficio las presuntas violaciones y emitir recomendaciones.

La autonomía financiera facilita la operación del ente, con el fin de no establecer intermediarios que controlen directamente sus actividades en detrimento de la liquidez para realizar su operatividad.

Como puede verse, expuesto lo anterior, es que la autonomía es crucial para poder establecer relaciones de coordinación, mas no de jerarquía o subordinación ante los poderes del Estado.

Esta reconfiguración, no solo de la Administración Pública sino de las relaciones de poder entre los agentes del Estado brinda las garantías mínimas para que el principio de imparcialidad e inmediatez en la defensa de derechos fundamentales sea funcional al realizar sus funciones.

#### **I.X.- La autonomía y el derecho de acceso a la información**

Mencionamos que la principal razón que da origen a la creación de organismos autónomos y su avance en los sistemas políticos surge desde la razón de la teoría tradicional de la división de poderes: dispersar el poder. Esta tradición de corte liberal, supone que la concentración de poder es un derrotero lo suficientemente peligroso para cualquier régimen. La concentración del poder, conlleva a la corrupción y por tanto, al despotismo. La batalla original contra la monarquía conlleva establecer un sistema institucional que anula y equilibra las fuerzas de los poderes formalmente constituidos.

Cárdenas Gracia, nos menciona que los organismos autónomos son aquellos que se crean en la Constitución; de facto, no se adscriben a los poderes tradicionales y se les da tal naturaleza, debido a que se busca su actuación con independencia en algún tramo de atribución específico de la Administración Pública, debido a su relevancia técnica o social.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *ibíd.*, p. 254



Decimos, por tanto, que lo autónomo debe ser comprendido como el campo de acción independiente que permite la actuación en un espacio de competencias limitado.

Es tal la relevancia de los organismos autónomos ya que en ellos se deposita una función de la que se limita a los poderes tradicionales debido a los excesos y desconfianza que surge de la gestión sobre diversos marcos de actuación<sup>67</sup>. Por lo tanto, se le dota a una organización de funciones para la legitimidad e independencia de su actuar.

Dicho lo anterior, el derecho de acceso a la información pública (DAIP) cuenta con las características suficientes para ser asequible a los mecanismos de la autonomía. Toda vez que la desconfianza sobre la factibilidad del Poder Ejecutivo de abrir su información y ponerla a disponibilidad de la ciudadanía, era preferible la existencia de un organismo autónomo en la materia.

El derecho de acceso a la información en posesión del gobierno constituye una de las batallas históricas más recientes, inscritas recientemente en el documento normativo de mayor relevancia para una Nación. El efecto de abrir el aura de misticismo detrás de los *arcana imperii*<sup>68</sup> de los apartados gubernativos confrontado a la cultura del secreto en tanto vertiente del poder en contra la postura moderna de socialización de la información en tanto método inclusive de legitimación.

Ahora bien, ya que el derecho de acceso a la información (DAIP) resulta como un elemento novedoso en México, a partir del cambio de régimen en el año 2000, el vehículo de su promoción se da desde una esfera mucho más acotada desde el concepto de *transparencia*.

Es de interés, de este apartado el establecer una breve línea cronológica en el caso mexicano de la aparición de este derecho en el marco normativo:

---

<sup>67</sup> Ugalde Calderón, *ibíd.*, p. 255.

<sup>68</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos y transparencia 04, IFAI, México, 2004, pp. 13-24.

En 1977, durante la presidencia de José López Portillo que se reforma el artículo 6o constitucional, agregando una escueta leyenda "*El derecho a la información será garantizado por el Estado*". Quedando como sigue:

*“Art. 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. **El derecho a la información será garantizado por el Estado...**”<sup>69</sup>*

Debido a la carencia de una ley reglamentaria que garantizara dicha facultad por parte de los individuos, es hasta el año de 1996, casi veinte años después, el que mediante la jurisprudencia resuelta por parte de la Suprema Corte de Justicia el que se le dio el carácter de garantía individual<sup>70 71</sup> necesaria para que la sociedad contara con la información que le permitiera sustentar un régimen democrático y, desde, ahí determinar que se tuviera la certeza de que las autoridades públicas proporcionaran información de sus actividades para mantener una sociedad informada y apta para la democracia.

De los años de 1997 a 2002, la efervescencia de la transparencia se refleja mediante tres iniciativas: la iniciativa denominada "Corral" (1997) derivada de Javier Corral que regulaba el marco de aplicación desde una visión de libertades de expresión donde uno de sus capítulos contemplaba esta materia; la iniciativa del nuevo Presidente de la transición, donde los entes de gobierno carecían de obligaciones específicas con respecto a la información pública de oficio, y; el conglomerado de académicos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil en

---

<sup>69</sup> Reforma mediante decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1977.

<sup>70</sup> Amparo interpuesto por Ignacio Burgoa en contra de Juicio en Materia Administrativa de una sala del Distrito Federal y una Solicitud por parte del Presidente de la República para esclarecer los hechos acontecidos en el caso de Aguas Blancas.

<sup>71</sup> Cossío D. José Ramón, *El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, IJ UNAM, México, 2002, uhp. 306-314. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2002/pr/pr17.pdf>. Última consulta, septiembre 2015.

la denominada Iniciativa de la "Ley Oaxaca" que impulsó mayores exigencias de la publicadas de los actos gubernamentales.

La aparición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIPG) se da en el año de 2002, así como los estados de Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro. Posteriormente, en 2003 se publican las leyes estatales de ocho estados más; en 2004 nueve más; en 2005, seis leyes locales, y; en 2007, siendo Tabasco el último estado en publicar dicha Ley.

No obstante, la dispersión conceptual y normativa de las leyes locales en la materia lleva a diversos agravios o barreras que limitan el acceso a la información: como requerir la firma autógrafa del solicitante en las solicitudes de información; criterios de clasificación en reservas de información sin criterios específicos; una gran cantidad de causales de "máxima reserva" en la información pública; no establecían sanciones en caso de incumplimiento, entre otros.

Con la finalidad de subsanar las fallas de origen que limitan en el orden local las modalidades del acceso a la información, se publica en julio de 2007, mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación una incorporación al párrafo segundo del artículo 6o Constitucional en el que se establecen los principios que rigen al derecho de acceso a la información pública en todo el país.

Finalmente, en el marco de diversos cambios constitucionales, en el mes de febrero de 2014, se establece una nueva modificación al artículo 6o. Para efectos de economía, no se desarrolla todos los cambios que el dictamen de ley ejerce sobre las reformas al cuerpo del artículo, pero sí resalta el hecho que se amplía la esfera de sujetos obligados por la Ley; el INAI cuenta con autonomía constitucional y el poder de atracción de recursos de revisión relevantes; la documentación de todo acto público y finalmente que las resoluciones por parte de este organismo resultan como inatacables.

Definido el derecho de acceso a la información como producto del derecho a la información y referida a toda la información pública que se encuentra en posesión de Las entidades y organismos del poder público. Por lo anterior, la información pública es todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento

o registro que se encuentre en poder de los entes obligados y que no haya sido previamente clasificado como de acceso restringido.

Resulta necesario hacer mención a que el derecho de acceso a la información es un derecho que abre paso hacia el ejercicio de otras facultades; ya que el facilitar publicar la información en posesión del gobierno acota la esfera de opacidad o de los ámbitos especialmente protegidos por las instituciones de la administración pública.

La intensa correlación entre el derecho de expresión y el de acceso a la información sienta un precedente, en el sentido que es esta conjunción de prerrogativas que amplía el margen de autonomía individual. Al colocar a este derecho en el marco de los derechos de libertad y la autonomía interpone un freno no únicamente a los arbitrios por parte de los cuerpos burocráticos, sino que constituye una batería para que el ciudadano pueda determinarse a sí mismo y la ampliación de sus libertades.

En el marco de un gobierno que interactúa con sus representados, el derecho de acceso a la información forma parte de una tradición republicana donde la publicidad de los actos de las autoridades incide no necesariamente en el control de las acciones de las autoridades. pero que sí descubre el velo que encubre estructuras monolíticas construidas a través de cotos de poder.

Es por esto que el DAIP no forma parte de una libertad sino de un derecho, que por tanto, se disgrega de su característica individual hacia una proyección de bien público.

Este mecanismo accesorio reconfigura por tanto la relación entre Gobierno y Ciudadano, toda vez que aquél que se erige como representante tiene la obligación de publicitar sus actos explicando del porqué su marco de actuación, mientras que los ciudadanos tienden a generar retroalimentación sobre su régimen político, subsanar la asimetría existente de la actuación de los mandatarios y el generar opinión pública.

Tal como existe un proceso por el cual la libertad diverge en positiva y negativa, en el caso del derecho de acceso a la información en posesión del gobierno, surge por un lado como información en sentido amplio, y por otro, como derecho a la

información en sentido restringido, esta consecuencia tiende a darse cuando se da la afectación hacia la información de un particular, tal como se verá en capítulos posteriores.

El acceso de la ciudadanía hacia la fuentes de información generadas y administradas por parte de las instituciones gubernamentales constituye en sí mismo, un primer acto de rendición de cuentas. Ya que las actividades del gobierno son financiadas mediante las tasas impositivas que las leyes del Gobierno impone, es parte del ejercicio de los contribuyentes el revisar de qué manera se ha gastado los recursos en la aplicación de las políticas públicas.

Otra faceta del DAIP se encuentra en su vertiente de bien público. La construcción de indicadores para poder establecer parámetros de medición no solo de dispersión de recursos públicos y su aplicación, sino la eficacia de la concentración de dichos recursos. Las prioridades del Estado, se constituyen a través de la priorización de derechos sociales que a lo largo de la medición en el largo tiempo arrojará resultados sobre las acciones por parte de las diversas esferas del Gobierno.

Como se ha mencionado, no toda la información se publicita, existen espacios especialmente restringidos en los cuales el acceso se restringe como en materia de seguridad pública, procesos jurisdiccionales o en la tutela de los derechos de un individuo.

## **I.XI.- El Derecho humano a la Privacidad**

Dicho lo anterior, nos hemos acercado aún más a nuestro objeto de estudio. Hemos analizado las categorías de Estado, Gobierno, Administración Pública, Organismos autónomos y Derechos Humanos. En este apartado, analizamos el derecho humano a la privacidad como bisagra que estructura las categorías generales hacia la de un derecho humano específico en el orden institucional.

### **I.XI.1.- Privacidad e Intimidad**

La vertiente de definiciones alrededor de lo que debe ser entendido como vida privada implica una secuencia de definiciones subjetivas por lo que la

aproximación hacia un concepto armónico del derecho a la privacidad será un esfuerzo de este apartado.

Ahora bien, si estos términos pueden usarse indistintamente para hablar de una y la misma cosa, o si cada uno de ellos debe entenderse de modo distinto. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “íntimo” como “*lo más interior o interno*”<sup>72</sup> en tanto que lo “privado” como aquello “*que se ejecuta a vista de pocos, familiar y domésticamente, sin formalidad ni ceremonia alguna*” o como lo “*particular y personal de cada individuo*”<sup>73</sup>

Ya que la barrera entre ambas formulaciones, presenta un dilema conceptual debido a que no se advierte una característica definitiva que permita distinguir entre ambos términos y que aquello entendido como la esfera “más íntima” de cada individuo se encuentra a un mar de subjetividades.

En principio, en este apartado llegando hacia un primer acuerdo, entendemos que espacialmente lo privado, se entiende como un campo mucho más amplio del actuar individual, en tanto que lo íntimo podría ser limitado a un ámbito acotado en los pensamientos y orientado hacia los sentimientos de las personas.

De acuerdo con Escalante Gonzalbo: *el derecho a la privacidad surge en principio a partir de la creación del Estado, al ser una definición jurídica. Esto es, son un espacio lejos del marco de autoridad pública, son materias en que se puede decidir con libertad y sin dar cuentas a nadie.*<sup>74</sup> Asimismo, menciona Gonzalbo que el criterio en el cual se soporta la protección de la privacidad es una idea sobre la dignidad humana... (ya que se) *supone que los rasgos propios de la condición humana son la conciencia y la voluntad, por esa razón nos parece que es indispensable la libertad.*

A partir de estas citas comenzamos aseverando que el espacio de privacidad es la antítesis del derecho del acceso a lo público. En este sentido, tomamos la

---

<sup>72</sup>Disponible en Real Academia de la Lengua. Enlace electrónico: <http://lema.rae.es/drae/?val=%C3%ADntimo>, fecha de consulta: septiembre 2015.

<sup>73</sup> Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=privado>, fecha de consulta: septiembre 2015.

<sup>74</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, El derecho a la privacidad, Cuadernos de Transparencia , IFAI, México, 2007, p. 8

contraposición de la idea de libertad que Benjamin Constant establece entre la libertad de los antiguos y los modernos:

*...Nosotros ya no podemos disfrutar de la libertad de los antiguos, que consistía en la participación activa y continua en el poder colectivo. **Nuestra libertad debe consistir en el disfrute apacible de la independencia privada.***

*En la Antigüedad, la parte que cada cual tenía en la soberanía nacional, no era, como en nuestros días, un supuesto abstracto. La voluntad de cada uno tenía una influencia real; el ejercicio de esta voluntad era un placer vivo y repetido. Por lo tanto, los antiguos estaban dispuestos a hacer muchos sacrificios para conservar sus derechos políticos y su participación en la administración del Estado. Cada cual, sintiéndose orgulloso del valor de su sufragio, encontraba sobrada compensación en la conciencia de su importancia personal.*

*Para nosotros, esta compensación ya no existe. Perdido entre la multitud, el individuo casi nunca percibe la influencia que ejerce. Su voluntad nunca deja huella en el conjunto, nada hay que le haga ver su colaboración. El ejercicio de los derechos políticos tan sólo nos ofrece una parte de las satisfacciones que encontraban en ello los antiguos, y, al mismo tiempo, el progreso de la civilización, la tendencia comercial de la época, la comunicación de los pueblos entre sí, han multiplicado y diversificado hasta el infinito los medios de felicidad particular.*

*La consecuencia de todo ello es que nosotros debemos sentirnos más apegados que los antiguos a nuestra independencia individual; pues los antiguos, cuando sacrificaban esta independencia a los derechos políticos, sacrificaban menos para obtener más; mientras que nosotros, haciendo el mismo sacrificio, daríamos más para obtener menos.*

*El objetivo de los antiguos era el reparto del poder social entre todos los ciudadanos de una misma patria; a eso era a lo que llamaban libertad. **El objetivo de los modernos es la seguridad en los disfrutes privados, y llaman libertad a las garantías concedidas por las instituciones a esos disfrutes.***<sup>75</sup>

Como se observa a través de esta extensa cita, en Constant, la comparativa de la libertad consiste principalmente en la libertad de participación y apropiación del espacio de lo público. Por ello, la *civitas* se sostiene en función del individuo como sujeto activo de los procesos de la historia, mientras que la libertad de los modernos consiste en la creación de un núcleo no regulado, donde la incidencia de lo público lesiona el robustecimiento de libertad.

---

<sup>75</sup> Benjamin, Constant , De la Libertad de los antiguos comparada con la de los modernos , (Conferencia pronunciada en el Ateneo de París. Febrero de 1819).

Volviendo a la argumentación que Escalante desarrolla, la esfera de lo privado no puede sostenerse como un imperativo absoluto en contra de velar por el interés colectivo la seguridad y los derechos de las personas, así, continúa: *La dificultad está en saber en qué momento, por qué razón y de qué manera se ven amenazados como para requerir que se ponga un límite a la libertad personal*<sup>76</sup>.

A partir de aquí se encuentra uno de los pilares teóricos que permitirán al presente estudio fortalecer la visión de privacidad como un marco irreductible. Las formas o excesos por parte del espacio público para dominar y regular al espacio privado es una discusión sumamente extensa y que no puede ser desarrollada en este documento. No obstante, el campo normativo que separa todo el campo regulado de la acción privada forma parte de una tradición liberal y republicana.

Norberto Bobbio formula una idea toral de la forma en la cual un gobierno democrático conserva incrustaciones del remanente de poderes salvajes. Estas formas de gobierno mencionadas en la obra *Democracia y Secreto* forma parte de la búsqueda por transparentar no únicamente a la gestión pública, sino a develar los *arcana imperii*, es decir: al poder<sup>77</sup>. Este poder que opera por debajo del gobierno, lo denomina *subgobierno* y *criptogobierno*, y que es mediante este poder invisible que *los poderes fácticos de los aparatos de inteligencia y contraespionaje, siempre inclinados a alejarse de control legal y visibilidad pública y el poder omnividente donde la capacidad del poder político para llevar cuenta de los datos y hechos privadas de la población*<sup>78</sup>

No parece estar demás referirnos hacia el desborde del aparato público sobre la esfera privada. Por ello resulta crucial construir límites claros sobre el espacio del campo privado. La tentación de una maquinaria burocrática que ocupe y represente a la sociedad, que regule toda acción humana de un modo

---

<sup>76</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *ibídem*, p. 22.

<sup>77</sup> En este sentido, Bobbio nos muestra que ante la visibilidad del poder público, existe otro, el poder invisible de los espacio de opacidad del Estado, donde se encuentra el poder invisible del Estado en los lindes del anti Estado con los márgenes de los grupos que operan en contra de la democracia.

<sup>78</sup> Bobbio, Norberto, *Democracia y Secreto*, FCE, México, 2013



comprendido y sus conductas, es la pulsión que pervive en las capas más profundas del pensamiento gubernamental.

De esta manera, la definición del espacio de lo privado y de la privacidad es uno más de los frenos en contra de la concentración del poder y el uso arbitrario de las instituciones públicas.

Por otra parte, las definiciones sobre la privacidad surgen de dos preceptos normativos en el *right to privacy* norteamericano y el *diritto alla riservatezza* o derecho a la reserva italiano. No obstante, como se ha postulado con antelación al ser estos términos una creación por parte del Estado constituidos en normas jurídicas que dependen de las sociedades y de un contexto específico.

Sin embargo, resulta claro que en la mayoría de las sociedades se reconoce la existencia de un ámbito en la vida de cada persona que le concierne solamente a ella, y se encuentra reservada del resto de los individuos, dicho en palabras de Stuart Mill “*hay una esfera de acción en la cual la sociedad, como distinta del individuo, no tiene, si acaso más que un interés indirecto, comprensiva de toda aquella parte de la vida y conducta del individuo que no afecta más que a él mismo*”<sup>79</sup>. La protección legal de esta “esfera de acción del individuo”, es decir, de su intimidad, no sólo es deseable, sino que resulta necesaria en virtud de que este derecho no se agota en sí mismo, ya que por medio de él se protegen tanto la dignidad de las personas, que es la base de éste y todos los derechos fundamentales, así como la libertad, autonomía y el libre desarrollo de la personalidad de los individuos, indispensables para las sociedades libres y democráticas.

Inicialmente se protegía a los individuos y sus propiedades respecto a intromisiones físicas, ya que no se reconocía la existencia de algún otro tipo de afectación, sin embargo con el paso del tiempo, los cambios culturales, económicos y tecnológicos, han dejado clara la necesidad de crear nuevos derechos o extender el contenido de otros con la finalidad de dar respuesta a las transformaciones que han sufrido las sociedades.

---

<sup>79</sup> John Stuart Mill. *Sobre la libertad*, Alianza Editorial No. 273, Madrid, 2002, p. 207

La importancia de estos cambios para el reconocimiento de nuevos derechos es la base del artículo “*The Right to Privacy*” (El derecho a la privacidad)<sup>80</sup> de Samuel D. Warren y Louis D. Brandeis, mismo que fue publicado en el año de 1890 en la revista *Harvard Law Review*. Dentro de este artículo se enuncia por vez primera la existencia de un derecho a la privacidad, entendido de forma muy general como *el derecho de los individuos a determinar en qué medida sus pensamientos, sentimientos y emociones deben ser comunicados a otros*. Warren y Brandeis señalaban que los avances de la técnica (en esa época, la imprenta y la cámara fotográfica) podían constituir una amenaza a la privacidad de las personas, al exponerlas a nuevos tipos de intromisión más allá de la invasión física de la propiedad. El discurso sostenido por Warren y Brandeis continúa vigente en la actualidad en la medida en que los avances tecnológicos han adquirido dimensiones inimaginables, pensemos simplemente en la aparición de la radio, televisión, el teléfono celular, las cámaras de video, las computadoras (y su gran capacidad de almacenamiento y procesamiento de información), la comunicación global a través de internet con todas las posibilidades de comunicación que dicha red ofrece (correo electrónico, redes sociales, mensajería instantánea, tiendas virtuales), entre otros, por medio de los cuales se abren nuevas ventanas que permiten que cualquiera pueda mirar, y en ese sentido, entrometerse o vulnerar nuestra privacidad.

De conformidad con lo anterior, puede decirse que la noción del derecho a la privacidad de Warren y Brandeis, entiende al mismo como *determinación*, y en ese sentido, este derecho tiene como base el consentimiento de los individuos y la libertad de elegir *cómo* y *cuándo* se comunicará aquello que se mantenía reservado, lo cual resulta de la mayor trascendencia en virtud de que otorga el contenido positivo a este derecho, mismo que había sido definido sólo negativamente por el Juez Thomas Cooley en 1888 bajo la célebre expresión “*the*

---

<sup>80</sup> Samuel D. Warren y Louis D. Brandeis, “*The Right to Privacy*”, *Harvard Law Review*.

Disponible en:

[http://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy\\_brand\\_warr2.html](http://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html).

Fecha de consulta: septiembre 2015.

*right to be let alone*”, siendo el caso que este “derecho a ser dejado en paz” o a “no ser molestado” resulta insuficiente para proteger la intimidad de los individuos. La dimensión positiva del derecho a la privacidad reconocida por Warren y Brandeis, no ha sido reconocido expresamente dentro de la Constitución americana, por lo que este precepto robustecido por medio de jurisprudencia ofrece una protección a la persona respecto a los poderes públicos.

La dimensión positiva para la protección de este derecho ha llevado a un gran sector deliberar sobre la distinción conceptual que existe entre los derechos a la intimidad y a la privacidad, radica en que el primero se corresponde con la dimensión negativa, es decir, con la exclusión o la no intromisión en la vida de los individuos, y en ese sentido, la *privacidad* es un concepto más amplio que contempla la creación de mecanismos para el ejercicio de este derecho y que reconoce que el individuo puede controlar la medida en la cual terceros pueden conocer aspectos de su vida privada. Realizar una distinción entre intimidad o privacidad con base a esta postura resulta superficial, en virtud de que se afirmarían que estos derechos son “diferentes” porque *protegen* la esfera más personal de las personas desde dos frentes distintos, olvidando que la finalidad es exactamente la misma: proteger al individuo de intromisiones no deseadas que vulneran su libertad, dignidad y el libre desarrollo de su personalidad.

## **I.XII.- La autodeterminación informativa y el Habeas Data**

El proceso de tecnificación y apertura sociales conlleva riesgos latentes hacia su esfera íntima, que se expande también hacia las fronteras de la seguridad y e incluso la afectación patrimonial o de la propiedad. A partir de los años setenta, se acuña el término sobre la “autodeterminación informativa” con base en el derecho general de la personalidad de la Ley Fundamental de Bonn, para referirse al derecho de los individuos a controlar su información en general.

Posteriormente, en 1983 el Tribunal Constitucional Federal Alemán se le da un contenido específico a este derecho señalando que los individuos podían disponer respecto al uso de sus datos personales, así como las condiciones para su

revelación, otorgando a la autodeterminación informativa o libertad informática el carácter de derecho fundamental.

Por otra parte, se menciona que este derecho consiste en *la posibilidad que tiene el titular de un dato personal de controlar quiénes serán destinatarios de dicha información y qué uso se dará a la misma*<sup>81</sup>

Como se ha dicho, la autodeterminación informativa parte del supuesto que el titular de ellos, en términos sumamente generales, puede decidir su manejo. Esto es, en tanto extensión de su identidad. Al ser la información un conjunto de sistemas que las instituciones detentan surge otro precepto que obliga a dar cuenta de la información en posesión de un individuo, ya sea físico o moral, que él posee. A este concepto se le hace llamar *Habeas Data*.

Su nombre proviene del *habeas corpus*, que en síntesis tiene su origen en el año 1215 durante el reinado de Juan I, en el que lo primero significa “conservar, guardar o tener tu cuerpo”, y *data*, refiere a “información o datos”, por lo que, en síntesis, *habeas data* quiere decir conservar o guardar tus datos. Consiste en un mecanismo que controla y protege de intromisión o afectación de la información personal o a los datos personales incorporados en un medio de información de naturaleza jurisdiccional.<sup>82</sup>

Siguiendo lo delineado por la autora antes mencionada, su objeto consiste en:

*(...) tiene por finalidad impedir que en bancos o registros se recopile información respecto de la persona titular del derecho que interpone la acción, cuando información esté referida a aspectos de su personalidad que se encuentren directamente vinculados con su intimidad, (...)Se trata particularmente de información relativa a la filiación política, ideas religiosas, militancia gremial, desempeño laboral, participación académica, etc.*

---

<sup>81</sup> Bastera, Marcela I., *Protección de datos personales*, EDIAR-UNAM, Argentina- México, 2008, p.11.

<sup>82</sup> Ríos, J., *Derecho a la información en México*, Porrúa, México, 2005, p. 117.

Basado en la figura del habeas corpus, esta institución podría aplicar a reunir los datos que se poseen y entregarlos a los dueños de ellos, o también: “brinda al interesado impetrante, mediante certificación, todos los datos o documentos que se encuentran en tu poder para que pueda defender él sus derechos en juicio”<sup>83</sup>. De este modo, quiere decir que delibere sobre sus datos.

### **I.XIII.-Protección de datos personales**

A la luz de la creación del derecho en discusión, surgió a partir de la visibilidad del riesgo latente hacia la privacidad entendida como la acción de de ser dejado en paz y la restricción de la información de uso personal. Esta expansión del derecho a la privacidad desde el desprendimiento de los datos personales es el que da sentido original a la creación de los datos personales como materia de ejercicio de derechos humanos.

Por ello resulta ilustrativo la rotación del derecho a la privacidad pues este ha tenido que:

*redireccionar su ámbito de protección, donde además de la facultad del individuo de rechazar invasiones a su ámbito privado, ahora supone el reconocimiento de un derecho de control y acceso de sus informaciones, es decir, de toda aquella información relativa a su persona”.*<sup>84</sup>

De acuerdo con los términos de Lina Ornelas, el derecho a la protección de los datos no se circunscribe únicamente a la prerrogativa de un conocimiento informado del tratamiento de sus datos sino que contempla además una serie de procedimientos y principios que robustecen el ejercicio operativo de la materia:

---

<sup>83</sup> Ríos, ibídem, p. 119.

<sup>84</sup> Cfr. García González, Aristeo, “La protección de datos en la administración electrónica. Aspectos generales”, *Derecho comparado de la información*, número 14, julio-diciembre 2009, IJ pdf, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/14/art/art3.pdf>, p. 85, consultado en septiembre 2015.

*Las prerrogativas son el derecho a ser informado de la existencia de bases de datos que contengan su información, a otorgar su consentimiento, libre, expreso e informado para la transmisión de dicha información, así como el derecho de oponerse a que sean utilizados y finalmente a solicitar que se corrijan o cancelen (derecho al olvido) cuando así resulte procedente*<sup>85</sup>

Por tanto, podemos referir en términos generales que la protección de datos personales establece límites del control del conjunto de información personal que hace a un individuo identificado o identificable en la cual se determina el control sobre la determinación de sus datos.

La mencionada determinación personal que ejerce activamente el sujeto sobre sus datos rebasa la postura pasiva en determinación de no intromisión de su privacidad. Por lo que de acuerdo con Basterra: "... consiste en la posibilidad que tiene el titular de un dato personal de controlar quiénes serán destinatarios de dicha información y qué uso se dará a la misma. Se ejerce genéricamente a través de los derechos de acceso, rectificación y cancelación".<sup>86</sup>

Tal como fue puesto a discusión en este documento, el habeas data forma parte del conjunto de la protección a los datos personales, es decir, esta figura constituye un recurso accesorio del proceso jurisdiccional donde se le exige a los entes públicos o privados exhiban todas las documentaciones personales que poseen.

---

<sup>85</sup> Gómez Robledo, Alonso y Lina, Ornelas Núñez, *Protección de datos personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, número 97, México, 2006, ISBN 970-32-3913-7, formato pdf, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2299/3.pdf>, p. 16, consultado en septiembre 2015.

<sup>86</sup> Basterra, Marcela I., *Protección de Datos Personales. Ley 25.326 y Dto. 1558/01 Comentados Derecho Constitucional Provincial Iberoamérica y México*, Buenos Aires, Ediar, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 11.

En este sentido, el *habeas data* puede considerarse como el procedimiento constitucional, por el que se protege el derecho a la autodeterminación informativa y se establecen los mecanismos para su protección.

Es de mencionarse que la denominación del concepto que versa sobre protección de datos personales refiere a la garantía del dato como sujeto de derecho y no, en realidad, del derecho o titularidad sobre la posesión de esta información sobre el individuo.

Ya que es el sujeto el que posee una amplia gama de derechos, y solo los datos de carácter personal que lo vinculan a su persona, lo cual lo colocan en una factible vulneración de presentarse un mal uso sobre su información personal.

Es de importancia el subrayar que, en efecto, el derecho a proteger la información solo se garantiza a partir de una persona, pues este se desprende a partir de un derecho irrevocable y personal desde la postura de la dignidad humana. Es por ello el que una persona moral, actualmente, no puede apelar a proteger sus informaciones como organismo ante las instituciones con los mismos alcances que un individuo y su esfera de privacidad.

Es importante destacar que este derecho es únicamente para personas físicas que son identificadas, es decir, cuando se puede reconocer o señalar con certeza a una persona determinada como titular de los datos y, por lo tanto, del derecho pretendido; o que sean identificables, entendida como la posibilidad de ser determinado, directa o indirectamente, a través de la información con la que se cuente y sin requerir plazos o actividades desproporcionadas para lograrlo.

Lo anterior implica que este derecho esté limitado a la protección de personas físicas quedando excluidas las personas morales. El motivo de esta exclusión surge principalmente por la derivación de la protección de datos personales del derecho a la intimidad, el cual es inherente sólo a la naturaleza del ser humano.

No obstante lo anterior, incluso ha sido materia de discusión en organismos como la OCDE, donde algunos países han considerado que la protección requerida para los datos relativos a los individuos puede ser de carácter similar a la de las empresas mercantiles, las asociaciones y los grupos que puedan o no tener personalidad jurídica. Además, de resultar difícil establecer una línea clara que

divida entre datos personales y morales: por ejemplo como sucede con unidades económicas de una escala menos a las grandes corporaciones.

Aunque la discusión en torno a las condiciones que garanticen los datos de las personas morales aún se presenta en controversia debido al campo de opacidad que puede privar sobre los poderes fácticos de diversas naciones, por el momento la protección de los datos es un acto personal, en sus dimensiones pasivas y activas como una prerrogativa y procedimiento que permite la determinación sobre la información personal a partir de los ejes del acceso, rectificación, cancelación y oposición, que de ser vulnerado, queda garantizado en diversos ordenamientos por parte de la autoridad pública.

#### **I.XIV.- Administración pública local y órganos autónomos**

Previamente hemos detallado el encuadre en torno a la protección de los datos personales. Pese lo anterior, cabe hacer mención que el caso del Distrito Federal recibe un tratamiento distinto en razón de su naturaleza jurídica al ser la sede de los poderes de la Federación. Por ello, en este apartado deliberamos en torno a la especificación de la precisión jurídica de la administración pública de la Ciudad y el tratamiento que reciben sus autonomías que denominaremos como órganos y no, organismos tal como se ha dicho a lo largo de este primer capítulo.

##### **I.XIV.I Breviario de la Ciudad de México**

A manera de breviario histórico de la naturaleza jurídica del Distrito Federal para situar el estado actual del status jurídico de nuestro objeto de estudio:

En 1824, al adoptarse el sistema federal se determina que el artículo 50 de la Constitución designe mediante el Congreso Federal una sede para los poderes federales.<sup>87</sup>

Con el Congreso Constituyente de 1857, se considera asentar los poderes federales entre el Valle de México, el estado de Querétaro y Aguascalientes<sup>88</sup>. En

---

<sup>87</sup> Serrano Salazar Oziel, *la Reforma Política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés Editores, México, 2002, pp. 63 - 64.

<sup>88</sup> *Ibíd*em, p. 76



el artículo 46 de la Constitución liberal de 1857 se señala que el Estado del Valle de México solo será tal cuando los poderes deliberen trasladarse hacia otro lugar. Asimismo, señala que el órgano legislativo del territorio, es decir de la Ciudad, será el mismo Poder Legislativo Federal<sup>89</sup>.

En el año de 1917, se expide la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, no obstante, el gobierno de la Ciudad fue de nueva cuenta centralizado en 1928 donde son suprimidos los ayuntamientos, el Congreso de la Unión legislaría al régimen interior de la sede de los poderes federales y el gobierno de la entidad a cargo del titular del Poder Ejecutivo. De esta manera el Congreso expide la Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal cuya designación quedó a cargo del Ejecutivo.

A finales de los ochenta se dan dos procesos de relevancia. En el primero, los comicios presidenciales resultan en un impacto al candidato del Estado, con únicamente el 27% de los votos, contra el 71% de votos de los dos partidos opositores, sin duda una muestra de la necesidad de cambio<sup>90</sup>. El segundo

---

<sup>89</sup> Transcribo el artículo en comentario literalmente:

“El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección **sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar**, correspondiendo al Congreso de la Unión la facultad de decretar este traslado, según lo dispuesto por el artículo 72 fracción V”.

Y después el artículo 72 constitucional:

“**el Congreso tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal** y territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones básicas”.

<sup>90</sup> Haro Larrosa, Manuel, "Las transformaciones del gobierno local del Distrito Federal. De la liberalización política hasta la democratización: 1977-2004", en Antonella Attili (coord.), Treinta años de cambios políticos en México (Porrúa/ Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2007), pp. 120-125.

proceso en cuestión se da en octubre de 1988 con la creación de la primera Asamblea de Representantes con facultades meramente reglamentarias.

Esta modificación parte de la reforma al artículo 73 constitucional en su fracción VI. Este órgano fue integrado por sesenta y seis diputados. En este tenor, se dota a este primer órgano legislativo para emitir bandos, ordenanzas y reglamentos; nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la facultad para iniciar leyes ante el Poder Legislativo.

Como puede suponerse, el muro construido por las autoridades para colocar al escrutinio público a sus representantes estaba reservado para un Jefe de Gobierno y mientras tanto se conservó la atribución en la designación del Regente del Gobierno del Distrito Federal.

En 1992, el titular del Departamento del Distrito Federal ante la II Asamblea de Representantes presentó diez consensos para avanzar sobre la reforma política de la Ciudad<sup>91</sup>. Posterior a los acuerdos sostenidos en la Mesa de Concertación dados por la propuesta de Camacho Solís, se publica en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 122 constitucional el 25 de octubre de 1993.

En esta reforma son ampliadas las atribuciones del órgano legislativo local para examinar, discutir y aprobar cada año el presupuesto de egresos de la Ciudad. Por vez primera se crea la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, reconociendo un tercer poder en el Distrito Federal y separado de la designación del Presidente de la República.

Para culminar con esta primera etapa de etapa de transición de un régimen centralizado y designación del Presidente de la República hacia otro donde el voto sea el método de selección de los titulares de los poderes tanto ejecutivo como legislativo se da en el marco de 1996 donde se dan diversas reformas que mencionamos a continuación:

Por vez primera se menciona que la elección del Jefe Gobierno para el Distrito Federal sería mediante votación universal, libre y secreta. Se amplían las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se decide que para el

---

<sup>91</sup> Delgadillo, *ibídem*, p. 128.

caso de las demarcaciones territoriales, serían designadas autoridades político administrativas mediante el voto directo a partir del año 2000.

Esta primera etapa de transición democrática en la capital no puede ser entendida únicamente desde la modificación del marco normativo sino desde la correlación de fuerzas políticas que trascienden a la capital. El producto una oposición vigorosa, resquebrajamiento del régimen e institucionalización de un partido de oposición en la capital confluye hacia mecanismos de deliberación más amplios para la ciudadanía.

Como puede observarse, a través de esta ruta histórica se disuelve la presión social por elegir a sus propios representantes en el orden local, legislativo y local. Dado lo anterior, el año 2000 marca un hito en el camino seguido por la Ciudad de México en el avance democrático.

#### **I.XIV.II. Naturaleza jurídica de la Ciudad de México**

Es importante resaltar, que con la finalidad de situar a nuestro caso de estudio en un contexto diferenciado al orden federal y situado en el marco de la Administración Pública del Distrito Federal nos valdremos de los instrumentos jurídicos que dotan de una naturaleza distinta a la organización pública que trataremos más adelante.

Es por esto que con base en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal<sup>92</sup> define a la Ciudad de México -el Distrito Federal- sede de los Poderes de la Unión. Asimismo, define a la Ciudad de México con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

---

<sup>92</sup> El Estatuto de Gobierno es el instrumento que rige las leyes secundarias del Distrito Federal. Al ser este territorio la sede de los poderes federales, el Congreso de la Unión se reserva facultades como el que esta disposición solo sea reformada por medio del Legislativo Federal. El cual entró en vigor el día 27 de junio de 1994. Consultado en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>. +ultima visualización: septiembre 2015.

Con base en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona que definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.<sup>93</sup>

Del mismo modo lo menciona el artículo 7 del Estatuto (EGDF, en adelante) que rige a la Ciudad: Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el artículo octavo del EGDF, no se menciona la creación de poderes tradicional como lo es el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estas son denominadas **autoridades**, que son las siguientes:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En este tenor, las atribuciones de las cuales dota el EGDF a cada una de estas autoridades son las siguientes:

Con base en el artículo 36, la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Su integración es de 66 diputados mediante un sistema de cuarenta diputados electos por el principio de mayoría relativa y 26 por medio de representación proporcional.

---

<sup>93</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>. Última consulta septiembre de 2015.

En cuanto a la autoridad del Poder Judicial el artículo 76 del EGDF es la que se menciona a continuación:

La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale.

Con respecto a la organización de su Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal. (artículo 87)

Finalmente, este instrumento señala que con respecto a los órganos político-administrativos cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos. (artículo 105).

Por lo anterior, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sienta las bases de la Administración Pública del Distrito Federal a través de su Ley Orgánica (LOAPDF)<sup>94</sup> señalando que esta será:

*Central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada. En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal. Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración*

---

<sup>94</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en agosto de 2009. Consultado en: [http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley\\_organica\\_ap\\_df1.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley_organica_ap_df1.pdf).

*Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.*

De acuerdo con lo conferido por medio de las bases jurídicas determinadas en la Constitución y el Estatuto, la LOAPDF señala que el Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública del DF. A él le corresponden las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos del Distrito Federal (artículo 5).

De nueva cuenta se enuncia la existencia de órganos político-administrativos desconcentrados en las demarcaciones territoriales a los que genéricamente se les denomina delegaciones (artículo 37).

Finalmente, nos referimos al Reglamento Interior del Gobierno del Distrito Federal<sup>95</sup> cuyo objeto es el de reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Órganos Político-Administrativos y demás Órganos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal. Las atribuciones establecidas en este Reglamento para las Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y demás Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, hasta el nivel de Dirección de Área, se entenderán delegadas para todos los efectos legales.

Este instrumento señala en sus 208 artículos regula las funciones, atribuciones y actividades de las unidades administrativas que conforman a la Administración Pública del Distrito Federal en su carácter central y desconcentrada.

---

<sup>95</sup> Reglamento Interior del Gobierno del Distrito Federal. Última reforma el 19 de noviembre de 2014. Consultado en:  
<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/index.php?MPrincipal=mlocal&apartado=26>.  
Consultado en septiembre 2015.

### **I.XIV.III. Órganos autónomos de la Ciudad de México**

Cabe precisar que en el caso de la Ciudad de México estos reciben un tratamiento distinto a lo que hace en el caso de los órganos constitucionalmente autónomos del orden federal. Toda vez que como se desprende de lo citado en el artículo 122 el Distrito Federal es la sede de los poderes federales, no cuenta con una Constitución propia que le permita contar con poderes formalmente constituidos sino que a través de la CPEUM se reconoce la existencia de *autoridades* en razón del Estatuto que determina su ámbito de competencia.

Habrá que recordar que este Estatuto queda a consideración de lo que disponga el Congreso de la Unión para sus reformas procedentes. Es por esto que las autoridades quedan como dependientes de las disposiciones de lo dispuesto en el Estatuto y por tanto, se colige que sería impreciso hablar de organismos y poderes para el caso de la Ciudad. En este caso, nos valdremos de la denominación de “órganos” para hablar de las organizaciones que se les dota de autonomía, pero que adquieren dicha naturaleza por la carencia de una Constitución propia que permita situarlo en la misma condición jurídica de los poderes constituidos en la federación.

Asimismo, los órganos autónomos del Distrito Federal, visto el marco normativo en el que está inscrito consideramos que, en el caso del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no se encuentra previsto la consideración sobre órganos de carácter autónomo.

Estos son creados por medio de un acto legislativo, es decir por la promulgación de una ley específica, ejercen sus facultades de decisión y ejecución de manera independiente y autónoma de los órganos locales y de otros de la misma naturaleza, preservando una estructura orgánica y patrimonial que le son propios, para el cumplimiento de fines que atienden a los intereses públicos.

Sus características son:

- Autonomía es *ex lege*. Es decir, únicamente a través de ley se determina la existencia de un órgano autónomo.

- La mayoría de los nombramientos se dan través de la ALDF y en su caso, por medio del Jefe de Gobierno.<sup>96</sup>
- Inamovilidad del cargo de los integrantes, salvo a través del procedimiento relativo a las responsabilidades políticas previstas en la Constitución general.
- Independencia de los órganos locales.
- Personalidad y patrimonio propios.

Estas organizaciones que cuentan con autonomía por medio de un mandato vía una ley secundaria son:

- Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>97</sup>
- Instituto Electoral del Distrito Federal<sup>98</sup>
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal<sup>99</sup>
- Tribunal Electoral del Distrito Federal<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> Debe precisarse que para el caso del IEDF, INFODF, TEDF, CDHDF, la ASCM y UACM su designación radica en la Asamblea Legislativa. En el caso del TCADF, JLCA son excepciones a lo referido.

El EGDF menciona como obligaciones del Jefe de Gobierno (artículo 67) nombrar a magistrados y al titular de la Junta Local de Conciliación, tal como se cita a continuación:

*VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;*

*IX. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;*

<sup>97</sup> El TCADF obtiene su autonomía por medio de la Ley de Creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal / Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicado en la GODF el 10 de septiembre de 2009.

<sup>98</sup> El IEDF obtiene su autonomía por medio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Publicado en la GODF el 30 de junio de 2014.

<sup>99</sup> El INFODF obtiene su autonomía por medio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Publicada en la GODF el 28 de marzo de 2008.



- Junta Local de Conciliación y Arbitraje<sup>101</sup>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal<sup>102</sup>
- Auditoría Superior de la Ciudad de México<sup>103</sup>
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México<sup>104</sup>

#### **I.XIV.IV. De la autonomía del órgano local de transparencia**

Por último, sentadas las bases anteriores nos valdremos de los elementos conceptuales sobre las características de la autonomía en los OCA's y los elementos de la naturaleza jurídica del Distrito Federal para describir las condiciones (*sui generis*) que revisten el andamiaje jurídico y organizacional del órgano local de transparencia y que como corolario, recae en la causal lógica de los conceptos referidos.

A partir de dos argumentos situamos los fundamentos que revisten la autonomía del órgano local de acceso a la información pública y protección de datos personales:

- a) Las características que definen a los organismos autónomos.
- b) Los fundamentos jurídicos que sustentan al órgano garante.

De este modo, en lo que compete a las características que definen a los organismos autónomos, se mencionó que las seis características que definen a

---

<sup>100</sup> El TEDF obtiene su autonomía por medio de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal. Publicada en la GODF el 28 de noviembre de 2014.

<sup>101</sup> La Junta Local obtiene su autonomía por medio de un mandato de carácter federal en la ley Federal del Trabajo. Publicada en el DOF el 01 de abril de 1970.

<sup>102</sup> La CDHDF obtiene su autonomía por medio de Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Última modificación en la GODF el 14 de mayo de 2010.

<sup>103</sup> La ASCM obtiene su autonomía por medio de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Última reforma en la GODF el 18 de diciembre de 2014.

<sup>104</sup> La UACM obtiene su autonomía por medio de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Publicada en la GODF el 5 de enero de 2005.

estos son: autonomía técnica; autonomía orgánica; autonomía financiera-presupuestaria; autonomía normativa; autonomía de funcionamiento, y; autonomía plena.

Asimismo, consideramos que otras cualidades que revisten a esta clase de organizaciones es la del reconocimiento jurídico en el canon constitucional; atribuciones fundamentales; atribuciones para dotarse de insumos financieros y recursos para su operación.

Como puede observarse por medio de las características que trazan los ejes para definir la tipología de un organismo constitucionalmente autónomo podemos decir que el órgano local de transparencia del Distrito Federal al asignarle la propiedad de decidir sobre la materia que le fue asignada (técnica); en materia financiera también le compete la decisión sobre su presupuesto, tal como será visto más adelante (financiera); se encuentra facultado para decidir sobre su propia normatividad y emitir sus reglamentos (normativa); y con capacidad de toma de decisiones en su tramo de atribuciones (funcionamiento).

Por lo anterior, en sentido lato, este órgano no cuenta con la propiedad de autonomía orgánica pues depende de las modificaciones que de él dispongan los poderes legislativo federal y local, en tanto que tampoco dispone de una autonomía plena, pues la subordinación de este órgano radica primariamente ante el Poder Legislativo Federal, por medio de los mandatos legales que el legislador convenga.

Consecuente al punto anterior, nos atrevemos a afirmar en este estudio que el órgano garante local se le dota de cierta autonomía de rango constitucional. Esto es así porque este es enunciado de manera general en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 6° y 122<sup>105</sup>. A saber:

**ARTÍCULO 6 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN VIII PÁRRAFO CUARTO:**

EL ORGANISMO GARANTE FEDERAL DE OFICIO O A PETICION FUNDADA DEL ORGANISMO GARANTE EQUIVALENTE DEL ESTADO O DEL DISTRITO FEDERAL<sup>106</sup>, PODRA CONOCER DE LOS RECURSOS DE REVISION QUE POR SU INTERES Y TRASCENDENCIA ASI LO AMERITEN. ...

**ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL...**

---

<sup>105</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.

<sup>106</sup> Los subrayados son propios.

V. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, EN LOS TERMINOS DEL ESTATUTO DE GOBIERNO, TENDRA LAS SIGUIENTES FACULTADES:

**Ñ) LEGISLAR EN MATERIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION Y PROTECCION DE DATOS PERSONALES** EN POSESION DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO EN MATERIA DE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE ARCHIVOS, DE CONFORMIDAD CON LAS LEYES GENERALES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNION, PARA ESTABLECER LAS BASES, PRINCIPIOS GENERALES Y PROCEDIMIENTOS DEL EJERCICIO DE ESTE DERECHO. **EL DISTRITO FEDERAL CONTARA CON UN ORGANISMO AUTONOMO, IMPARCIAL Y COLEGIADO RESPONSABLE DE GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION Y DE PROTECCION DE DATOS PERSONALES EN POSESION DE LOS SUJETOS OBLIGADOS**, CONTARA CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIO, ASI COMO PLENA AUTONOMIA TECNICA, DE GESTION, Y CAPACIDAD PARA DECIDIR SOBRE EL EJERCICIO DE SU PRESUPUESTO Y SU ORGANIZACION INTERNA;

(ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 7 DE FEBRERO DE 2014)

La cita referida es adecuada, pues nos permite inferir, por un lado que en el artículo sexto se menciona la existencia de organismos garantes en los estados y en el Distrito Federal; así como la competencia del organismo nacional para conocer de los recursos de revisión en el orden local. El precepto que robustece el reconocimiento constitucional de este órgano se encuentra en el artículo 122 donde se mencionan tres características de este:

- ✓ Autónomo
- ✓ Imparcial
- ✓ Colegiado

Así, se le dota de un reconocimiento propio por el que en este espacio de autonomía cuenta con autonomía técnica; de gestión; organizativa, y; presupuestaria.

Consecuentemente, expresamos que en el caso del Distrito Federal este se encuentra regulado en función del Estatuto de Gobierno, el cual solo puede ser reformado por el Congreso de la Unión. Excepción a la regla común de las entidades federativas donde el congreso local es competente para reformar una constitución local propia.

Por lo cual, la autonomía que dota a los órganos del Distrito Federal radica en una ley que precise esta naturaleza; la designación de sus órganos directivos por parte de la autoridad competente del orden local; así como contar con patrimonio propio. Bajo estas causales, consideramos suficiente el afirmar que pese a su condición de órgano –y no, organismo- el Instituto de Acceso a la Información Pública cuenta con un fundamento jurídico que justifica su naturaleza autónoma. No obstante, tampoco sería preciso el colocarlo al “nivel” de los organismos federales en razón de las diferencias sustantivas en el orden local y la condición *sui generis* que caracteriza al Distrito Federal de las demás entidades federativas.

Finalmente, como cierre a este capítulo, mencionamos que para efectos del desarrollo *in extenso* de la autonomía del órgano local con base en la Ley que le dota de su autonomía –la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal- esto habrá de ser tratado en el capítulo III de este documento para situarlo en condiciones más específicas<sup>107</sup>

## **CAPÍTULO II**

### **Esquemas regulatorios del derecho a la protección de datos personales**

En este capítulo analizaremos los esquemas regulatorios que rigen a la protección de los datos personales. En este sentido, justificamos el análisis de las disposiciones jurídicas debido a que presentan la concepción normativa de la cual se desprenden las acciones subsecuentes de las instituciones en las distintas regiones. Es por esto que debido a la diversidad de métodos que establezcan regulaciones específicas forma parte sustantiva del objeto de estudio.

La aclaración correspondiente para la precisa comprensión de este apartado es el aclarar que empleamos arbitrariamente los conceptos de *regulación*, *normatividad*,

---

<sup>107</sup> A manera de referencia para el lector, esto es tratado en el numeral 3.13 de nuestro documento.

*instrumento jurídico y disposición.* Por esquema regulatorio, comprendemos un texto puramente jurídico, que contiene un articulado lógico sobre el cual se establece las premisas, criterios y límites actuación en la cual se basa el campo de atribución o acción jurídicamente delimitada por parte de una entidad de naturaleza pública. Por lo cual, el instrumento normativo es la *conditio sine qua non* opera un cuerpo administrativo determinado por el texto legal que le faculta a hacer solo lo correspondiente a esos elementos de derecho.

Dado lo anterior, se presenta una descripción sustantiva de las disposiciones sin enunciar específicamente apartados, códigos y fracciones sino principalmente el enfoque que confluye a la regulación de la información personal en posesión de diversos entes.

Bajo el esquema de una explicación de corte deductivo, partiremos de los modelos regulatorios existentes; posteriormente, habremos de analizar normatividad específica producto de los modelos enunciados; se analiza el marco general regulatorio para el caso de México a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; concluyendo con la descripción de normatividad secundaria del orden federal.

A manera de justificación introductoria, en el presente documento se considera las aportaciones de los tres esquemas regulatorios: sectorial, integral y autorregulatorio -mismos que son desarrollados con mayor profundidad a continuación- pues son precisamente los modelos en el orden internacional que se detectan en relación a los marcos de actuación con respecto a los datos personales.

Estos son los referentes inmediatos en la materia, de los que se desprende la legislación del caso mexicano. Toda vez que este apartado busca dar sentido a un desarrollo deductivo, del cual se desprende la legislación vigente y los referentes jurídicos que dan sentido a la estructura normativa en la que confluye desde el concepto de dato personal, a las autoridades, atribuciones, y categorías para el ejercicio de los derechos que se desprenden de la prerrogativa mencionada.

## **I. Modelos regulatorios de datos personales**

Partimos de la suposición que existen esquemas congruentes con cierta diversificación de zonas y regiones económicas donde se concibe la premisa de los datos personales bajos distintos parámetros.

Los denominados modelos de protección de datos personales son esquemas bajo los cuales se regula el derecho a la protección de datos personales. Estos esquemas obedecen a las necesidades y sistemas jurídicos de cada uno de los países o zonas.

Encontramos que en la actualidad, se perciben tres modelos que se describirán a continuación<sup>108</sup>:

- Modelo sectorial
- Modelo integral
- Modelo de autorregulación

#### **I.I.- Modelo sectorial**

Este esquema regulatorio de manera general se caracteriza por la adopción de diversas disposiciones que rigen a partir de la naturaleza específica del dato personal. El cúmulo de leyes que no se vinculan sino a partir de la dispersión de los elementos que lo constituyen establecen diversas autoridades que establecen la observancia de los datos.

Derivado de la dispersión de las facultades regulatorias y la diversidad de autoridades relativas a la información, siendo estas de naturaleza pública o privada, subsiste bajo este modelo un criterio de descentralización regulatoria sobre los datos personales

Este esquema normativo recibe su nombre por parte del contexto norteamericano. En vez de conjugar en un solo marco normativo que regule de modo general a los datos personales, este se dispersa en normatividades que regulen conforme a los diversos ámbitos de aplicación.

A manera de ejemplo se detallan los conjuntos normativos que regulan por materias<sup>109</sup>:

---

<sup>108</sup> Dávalos Vázquez, Anameli, *Los desafíos del sistema jurídico mexicano en la protección de datos personales*, UNAM, México, 2013, p. 39.

- Ley de Intimidad y Derechos Educativos de la Familia del año 2000 (*Family Educational Rights and Privacy Act*);
- Ley de Política de Comunicaciones por Cable (*Cable Communications Policy Act*) del año 2000 Ley de Intimidad en las Comunicaciones Electrónicas del año 2000 (*Electronic Communications Privacy Act*)
- Ley de Protección de la Intimidad del Usuario de Vídeo (*Video Privacy Protection Act*) del año 2000
- Ley de Protección de la Intimidad del Conductor del año 2000 (*Driver's Privacy Protection Act*); Ley de Protección de la Intimidad del Menor en Internet (*COPPA Children's Online Privacy Protection Act*) del año 2000
- Ley Gramm-Leach-Bliley del año 2000 (*Gramm-Leach-Bliley Act*) (datos financieros)
- Ley de Confidencialidad de la Información Médica Individualmente Identificable (*Privacy of Individually Identifiable Health Information*) del año 2002.

El primer precedente por el que comenzó a regularse el derecho a la privacidad bajo el esquema sectorial, parte del *Fair Credit Reporting Act*, que data de 1970<sup>110</sup>. Esta regulación era relativa a los informes de solvencia y riesgo crediticio. Asimismo, en 1974, el Congreso aprobó la Ley de Privacidad (*Privacy Act*) para el sector público, diferenciando la integralidad de los datos manejados por parte del gobierno con los de las instituciones del ámbito privado.

Como puede ser observado con base en el diseño general de estos cuerpos normativos podemos señalar un par de características visibles:

- ❖ Promueve el crecimiento económico e innovación tecnológica.
- ❖ Establece restricciones a la intervención gubernamental a fin de evitar obstáculos al crecimiento económico.
- ❖ Autorregulación por sector.

---

<sup>109</sup>Con base en el portal del Senado de Estados Unidos: [http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g\\_three\\_sections\\_with\\_teasers/legislative\\_home.html](http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/legislative_home.html). Última consulta en septiembre 2015.

<sup>110</sup> Roldán Xopa, José, Acceso al expediente clínico, *Protección de datos personales, compendio de lecturas y legislación*, Cámara de Diputados, México, 2011, p. 208.

- ❖ Aplicación a través de diversas leyes, con una regulación distinta a los sectores público y privado.
- ❖ No se contempla la existencia de una autoridad única, diversas autoridades se encargan de supervisar el cumplimiento de las leyes aplicables en el ámbito de su competencia.
- ❖ Para fines comerciales, el consentimiento de los datos personales es mucho más laxo mientras que el titular no se oponga a los mismos.

## **I.2.- Modelo general**

Las características básicas de este modelo son el contar con una ley general que regula la protección de datos personales. El ámbito de competencia de la autoridad actúa en las esferas públicas y privadas. Establece la creación de un organismo competente en la materia para vigilar el cumplimiento de la ley; establecer sanciones cuando se infrinja la disposición de la ley.

Este modelo que centraliza la regulación y establecer infracciones a los operadores de grandes cúmulos de datos mediante leyes integrales fue adoptado en Europa<sup>111</sup>.

Antes de ser constituida la Unión Europea, se encaminaron avances con respecto a la regulación a la protección de la privacidad de las personas. En 1967, el Consejo de Europa crea una comisión encargada de estudiar los potenciales riesgos que pueden emerger de las tecnologías de la información. A partir de la resolución emitida por dicho organismo fue emitida la Resolución 509<sup>112</sup>.

Posteriormente, en el año de 1977 comenzaron a ser expedidas las primeras leyes que regulan y protegen los datos de las personas<sup>113</sup> y fue en la década de los

---

<sup>111</sup> Dávalos Vázquez, Anameli, *ibídem*, p. 38.

<sup>112</sup> Ornelas Núñez, Lina; Ayllón López, Sergio, La recepción del derecho a la protección de datos en México: breve descripción de su origen y estatus legislativo, *Protección de datos personales, compendio de lecturas y legislación*, Cámara de Diputados, México, 2011, p. 58-73.

<sup>113</sup> Las leyes fueron las siguientes: Ley de Protección de Datos de la República Federal Alemana (1977); Ley de Informática, Ficheros y Libertades de Francia (1978); Dinamarca



ochenta cuando el Consejo de Europa crea el Convenio 108 para la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, que tenía como objetivo cumplir el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos, en especial la protección de la privacidad respecto al manejo de datos personales, sin obstaculizar la libre circulación de información<sup>114</sup>. A partir de este convenio que es un precedente fundamental en los marcos normativos que regulan a los datos personales, en él son ideados los primeros principios sobre los que se estructuran la normatividad que domina actualmente.

El seguimiento dado por medio del Consejo de Europa hacia los datos personales ha venido por medio de instrumentos denominados “directivas”<sup>115</sup>, con lo que se pretende es el buscar la intermediación entre los flujos comerciales de los estados parte de la unión y la procuración del resguardo en los datos personales.

Las Directivas de mayor relevancia por parte del Consejo de Europa relativos a datos personales son:

1. Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo<sup>116</sup> y del Consejo del 24 de octubre de 1995, sobre la protección de datos de carácter personal y sobre la circulación de esos datos. Pretende proteger la privacidad de las personas, *considerando* que las legislaciones nacionales relativas al tratamiento de datos personales *tienen por objeto garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales, particularmente el derecho al respeto de la vida privada.*

2. Por otro lado, hallamos la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 12 de julio de 2002, que versa sobre el tratamiento de los datos personales y la regulación para el sector de las comunicaciones electrónicas cuya

---

emitió leyes sobre ficheros públicos y privados (1978); Ley de Protección de Datos de Austria (1978); Ley sobre la utilización de datos en tratamientos informáticos (1979).

<sup>114</sup> Convenio Número 108 del Consejo de Europa, con fecha 28 de enero de 1981, entró en vigor el 1 de octubre de 1985.

<sup>115</sup> Las Directivas son normas legislativas europeas por medio de las cuales los Estados parte se comprometen a aplicar el texto en sus normas jurídicas internas una vez que hayan adoptado el texto de la Directiva.

<sup>116</sup> Aprobada el 24 de octubre de 1995. Entró en vigor el 25 de octubre de 1998.

cuyo objetivo es: *“garantizar un nivel de protección de las libertades y los derechos fundamentales y, en particular, del derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas, así como la libre circulación de tales datos”*<sup>117</sup>.

¿Por qué resulta relevante esta Directiva? Debido a esta normatividad se establece un marco de regulación al uso de redes electrónicas de dispositivos así la conservación de *cookies* o registros electrónicos para los particulares. Por otra parte, se establecen medidas para conservar confidencialidad en las comunicaciones.

3. Finalmente, señalamos la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo. Este mecanismo busca regular la conservación de Datos Localización Telefónicos y de comunicaciones electrónicas. Cabe resaltar que este documento que incide en los medios de comunicación, especialmente en telefonía e internet que almacenen datos electrónicos esté disponibles para investigación de delitos graves; especialmente terrorismo y crimen organizado.

De este modo, podemos inferir cuáles son las características que estructuran al modelo general europeo. Para efectos de desarrollo o comprensión de la normatividad, primero se plasman las características y después la normatividad con ciertas particularidades:

Características del modelo general:

- ❖ Su objetivo fundamental es el de proteger el respeto a la vida privada de las personas.
- ❖ El marco normativo es general para el sector público como privado.
- ❖ Solicita consentimiento previo e informado con respecto al tratamiento de los datos personales.
- ❖ Establece una barrera de salida a la transmisión de datos personales a los países destinatarios.
- ❖ Queda prohibida la manipulación de datos sensibles.

---

<sup>117</sup> Artículo 1º de la Directiva 2002/58/CE.

Mencionados ya los elementos característicos que conforman al modelo sectorial, debe ser mencionado que es este el esquema que en el caso mexicano se adopta ante la problemática de la regulación de los datos personales. La adopción del modelo europeo se ha visto reflejado a partir de la determinación del establecimiento a rango constitucional en relación a la protección de los datos, la concentración de una autoridad garante en la materia. Y, por otra parte, que en el orden federal se establezcan criterios jurídicos con respecto a la información personal en posesión de entidades privadas. Todo esto, desarrollado más adelante.

Cabe hacer mención que este modelo consiste en conciliar los criterios de comercialización y privacidad de modo armónico con la finalidad que todo empleo de tecnologías de la información permite el intercambio de información para prevenir elementos potenciales en los que se exponga la privacidad de las personas.

Con respecto a este modelo, la obligación por parte del solicitante de la información de informar adecuadamente, así como requerir el consentimiento del titular, establece las condiciones de certeza jurídica mínimas para la entrega y tratamiento de la información personal.

Finalmente, a través de una normatividad general que obliga tanto a entes privados como públicos de no requerir información sensible es uno de los primeros derroteros de estos entes a limitar los datos personales que requieren y que siempre son susceptibles de ser empleados para un fin distinto al originalmente contemplado.

### **I.3.- Modelo autorregulatorio**

El esquema de autorregulación se basa en que las entidades autodeterminen los lineamientos, normatividades, códigos de conducta y reglas de privacidad incentivadas por delegarle la vigilancia e interpretación de los códigos de privacidad a los operadores internos de los sistemas de datos personales.

Dadas las condiciones actuales del comercio virtual, el país que ha promovido la vigilancia de mecanismos mínimos que soporten la protección de identidad,

perfiles de consumo, datos bancarios, entre otros, ha sido Estados Unidos de Norteamérica. La justificación de este esquema de regulación interna es que facilita las transacciones entre agentes remotos sin sobrecargar de regulaciones a los operadores de datos y les permite dispersar información entre distintas corporaciones.

Debido a que bajo este esquema, la regulación propia parte desde la operatividad del dato y no, la protección de la privacidad y en la seguridad financiera del consumidor, podemos decir que en principio no se considera a la protección de datos un derecho vinculado a la privacidad<sup>118</sup>.

Finalmente, abundamos que la existencia de estas tres visiones sobre la protección de datos personales se centran en la tensión de impulsar, por un lado, el comercio electrónico en detrimento de la privacidad y por otra parte, la de la privacidad enlazada en la protección de datos susceptible a ser considerada un derecho fundamental. Con la finalidad de sintetizar, *grosso modo*, los parámetros que contienen estos esquemas regulatorios ofrecemos al lector la siguiente tabla:

**Tabla 1. Síntesis de los modelos de regulación de los datos personales**

|   | <b>Modelo autorregulatorio</b> | <b>Modelo sectorial</b> | <b>Modelo integral</b> |
|---|--------------------------------|-------------------------|------------------------|
| <b>Relaciona a la privacidad con los datos personales</b> | NO                             | SÍ                      | SÍ                     |
| <b>La protección de datos como derecho</b>                | NO                             | NO                      | SÍ                     |
| <b>Regula al ámbito público y privado</b>                 | NO                             | NO                      | SÍ                     |
| <b>Considera la creación de una institución garante</b>   | NO                             | NO                      | SÍ                     |
| <b>Establece sanciones</b>                                | NO                             | NO                      | SÍ                     |
| <b>Facilita el comercio internacional</b>                 | SÍ                             | SÍ                      | NO                     |

Elaboración propia: con base en la lectura de Dávalos Vázquez.

#### **I.4. Ponderación de los modelos en materia de datos personales**

Consideramos de importancia para el lector que se exponga cuáles son los elementos que contemplan los tres distintos modelos bajo seis líneas generales: Si contempla una relación entre datos personales y derecho a la privacidad; si

<sup>118</sup> Ornelas Núñez, Lina Gabriela, *La autorregulación en materia de protección de datos personales: la vía hacia una protección global*, Universidad de Los Andes, 2013.

considera que la protección de los datos personales es un derecho; si la regulación aplica al ámbito público o privado; si contempla el establecimiento de una autoridad con atribuciones legales para vigilar la aplicación de la Ley; si el modelo considera sanciones específicas cuando se dan violaciones a los instrumentos jurídicos, y; finalmente, si el modelo en cuestión le da mayor peso al intercambio comercial en contraposición a la vulnerabilidad o privacidad del individuo.

Como puede apreciarse en la tabla, consideramos que el modelo autorregulatorio tiene como una de sus mayores virtudes el romper con los esquemas jurídicos y solo contempla aquellos de los cuales crea para fijar condiciones mínimas para el tratamiento de los datos personales. El modelo sectorial, si bien establece una correlación entre la información de un individuo como parte de su derecho a la privacidad, esta cuenta con legislación dispersa y de diversas autoridades en las que no es posible inconformarse ante un mal uso de la información personal, no obstante, si la legislación solo aplica al sector privado o al público y nunca contempla a ambos, lo cual crea incertidumbre sobre el tratamiento de los datos personales.

Finalmente, el modelo general o europeo, es uno de los esquemas más rígidos en materia de intercambio de información personal en las transacciones comerciales; por lo que es factible que aumente los costos en los intercambios. En contraposición, establece condiciones en las que se da certeza sobre una legislación que aplica tanto a los sectores privado y público, y determina la creación de una autoridad en la materia que permita interponer acciones de inconformidad por violaciones a las disposiciones legales en cuestión de datos personales.

Ya que en el presente estudio se sostiene que tanto la privacidad y la protección de los datos personales son derechos humanos, se considera que para efectos de la certeza jurídica y del robustecimiento de los derechos humanos, el marco general del esquema europeo es el que brinda mayor seguridad a los individuos en el ejercicio de su autodeterminación informativa. Pese a la rigidez que con probabilidad representa en los intercambios comerciales, este permite dar mayor

credibilidad a las entidades de comercio electrónico, lo cual abunda en confianza del consumidor al momento de realizar acciones de compraventa en los portales de internet o la plataforma tecnológica de la cual disponga.

Como es mencionado enseguida, México ha adoptado el esquema de corte europeo por ciertas características que se encuentran vigentes en su andamiaje legal. Tales como elevar a rango constitucional la protección de los datos; la obligación de los entes privados a proteger los datos personales; una autoridad específica que cuenta con atribuciones en este campo de atribuciones. Es por ello, que es este el conjunto general del cual se desprenden las regulaciones subsecuentes que desarrollamos más adelante.

## **2.-Regulación internacional**

De la revisión anterior se desprende que la existencia de esquemas regulatorios con frecuencia se relacionan a paradigmas de los países que dan primicia a derechos fundamentales, o a través de zonas económicas que establecen vínculos de comercio que faciliten la cooperación económica sin interponer mayores barreras que los costos de transacción de los agentes económicos.

Debido a que es objeto de este estudio trazar la ruta por la que el derecho de la protección de datos personales, surge y se orienta, adoptamos el desarrollo del modelo sectorial y la regulación que en Europa ha surgido para establecer condiciones de seguridad jurídica sobre los datos personales. A continuación, enunciaremos al Convenio 108; la Directiva 95/46/CE; la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y; las Directrices en materia de Datos Personales emitida por la Organización y Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). El desarrollo de dichos documentos fue establecido a través de un orden cronológico de su emisión por parte de sus órganos y directivos. Y no con base en el periodo de admisión por parte de convenios internacionales, como es en el caso de México con las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que se emite en septiembre de 1980, pero que es aprobada como Tratado Internacional hasta 1999.

## **2.1.- Directrices en materia de Datos Personales emitidos por la OCDE**

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se encuentra integrada por treinta y cuatro Estados, entre los cuales México es miembro<sup>119</sup>. Los objetivos principales dicha organización es: promover el empleo, crecimiento económico y mejoras en el nivel de vida de sus miembros; ayudar en la expansión de económica en el proceso de desarrollo de las naciones; ampliar el comercio mundial multilateral, entre otros<sup>120</sup>.

El 23 de septiembre de 1980 esta Organización adoptó la recomendación del Consejo que incluye las Directrices relativas a la Protección de la Intimidad y de la Circulación Transfronteriza de Datos Personales, debido a que los países integrantes de la OCDE habían emitido legislaciones en materia del tratamiento automatizado de datos personales, o se encontraban en proceso de creación de las mismas, situación que generaría el riesgo de que las disparidades entre las legislaciones nacionales obstaculizara el flujo transfronterizo de datos personales, generando afectaciones en sectores fundamentales de la economía, razón por la cual los países miembros coincidieron en que era necesario elaborar directrices que armonizaran las leyes nacionales.

Estas Directrices de la OCDE buscan regular todos los tratamientos de datos personales realizados por el sector público y privado, con la finalidad de conciliar la protección de la intimidad de las personas con la libre circulación de la información, toda vez que ésta contribuye al desarrollo económico y social de los países miembros.

Este instrumento señala que sólo por razones de soberanía y seguridad nacional, entre otras, se podrán dejar de contemplar sus disposiciones, pero los casos de

---

<sup>119</sup> El documento de la OCDE y su recomendación fueron emitidos el 23 de septiembre de 1980 aunque México aprobó la Convención como Tratado Internacional el 22 de abril de 1999, y el decreto correspondiente fue promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1999.

<sup>120</sup> Información obtenida de la página en internet de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico <http://www.oecd.org>, fecha de consulta septiembre 2015.

excepción deberán ser escasos y se darán a conocer públicamente por los medios dispuestos para dichos efectos por cada Estado.

Los controladores de datos podrán tratar la información que obre en su poder de forma distinta dependiendo de su naturaleza, aún y cuando en ningún momento se hacen distinciones entre los tipos de datos que puedan ser objeto de tratamiento, ya que este instrumento no contempla a los llamados “datos sensibles”. Los titulares de los datos cuentan con los derechos de acceso, rectificación y supresión, sin embargo dentro de las Directrices no se establecen reglas generales respecto al procedimiento para su ejercicio.

## **2.2.- Convenio 108 del Consejo de Europa<sup>121</sup>**

Este Convenio, publicado en octubre de 1985 se crea con el objeto de garantizar a los ciudadanos el respeto al derecho a la vida privada ante los tratamientos de los datos personales en concordancia de un libre flujo en la transmisión de los datos personales.

Este hito histórico, dado el contexto en tanto que las tecnologías de la información marca un cortapisas en los marcos regulatorios, por lo que Lina Ornelas menciona:

*“De esta forma el Convenio 108 constituye el primer instrumento de carácter vinculante para los Estados en el que se plasman los principios de la protección de los datos de carácter personal.”<sup>122</sup>*

Es de señalarse el que queda prohibida la recolección de datos sensibles sobre particulares. Asimismo, bajo este Convenio se deberá tomar las medidas de seguridad correspondientes para evitar la destrucción, pérdida, acceso o modificación accidentales o no autorizados de la información.

Como en los demás instrumentos que se presentan en este apartado y que en el caso mexicano, aparecen los derechos accesorios a la protección de datos

---

<sup>121</sup> Convenio 108 del Consejo de Europa. Emitido el 28 de enero de 1981. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosdeInteres/B.28-cp--CONVENIO-N-1o--108-DEL-CONSEJO-DE-EUROPA.pdf>. Última consulta septiembre 2015..

<sup>122</sup> Ornelas Núñez, Lina; Ayllón López, Sergio, ibídem, p. 61.



mediante este convenio, donde se puede ejercer el acceso, rectificación y supresión.

En cuanto a la esfera comercial, es objeto de este convenio el no establecer barreras de acceso complejas que paralicen al comercio. Por tanto, no son establecidas restricciones a la transmisión de datos entre los Estados firmantes. Mas si es señalado el que aquellos Estados que no se encuentran bajo la órbita del convenio serán autorizadas para recibir transmisiones siempre y cuando estas establezcan medidas mínimas de seguridad para realizarlas.

### **2.3.- Foro de Cooperación Economía Asia Pacífico<sup>123</sup>**

En el bloque de cooperación comercial se forma un grupo denominado “Manejo de Comercio Electrónico” que data de 1999. Este grupo genera principios para la protección de la privacidad en el comercio bajo el siguiente esquema<sup>124</sup>: homogeneidad de criterios por parte de personas morales transnacionales en los métodos de recolección, uso y procesamiento de datos y el incentivar esfuerzos para hacer cumplir las disposiciones legales en la materia.

### **2.4.- Resolución 45/95 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas<sup>125</sup>**

Esta Resolución establece bajo interpretación propia, establece una serie de criterios básicos que deben de regir a la protección de los datos personales. Emitida en diciembre de 1990 señala la importancia de la licitud de los datos, la

---

<sup>123</sup> Marco de Privacidad del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC), Emitidos en marzo de 1998. Disponible en:

[https://www.sellosdeconfianza.org.mx/docs/marco\\_de\\_privacidad\\_APEC.pdf](https://www.sellosdeconfianza.org.mx/docs/marco_de_privacidad_APEC.pdf). Última consulta: septiembre 2015.

<sup>124</sup> Ornelas, *ibíd.*, p. 63.

<sup>125</sup> *Directrices para la regulación de archivos de datos personales informatizados*, Asamblea General de la ONU, 14 de diciembre de 1990. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosdelInteres/D.3BIS-cp--Directrices-de-Protecci-oo-n-de-Datos-de-la-ONU.pdf>. Última consulta: septiembre 2015.

exactitud de los mismos, la existencia de la finalidad y el acceso a la información propia.

## **2.5.- Directiva 95/46/CE<sup>126</sup>**

Esta Directiva que emite el órgano de mayor relevancia para la Comunidad Europea busca establecer un criterio secundario a la expedición del Convenio Europeo de Derechos Humanos, En materia de tratamiento de los datos personales se busca ampliar el espectro de principios normativos que configuran a los lineamientos precedentes. El segundo objetivo de este documento es el de limitar las barreras que establecen el libre flujo de datos sin condiciones jurídicas.

De nueva cuenta, empleando las referencias de Lina Ornelas, se dice que la inspiración de esta Directiva se sustenta a partir de la doctrina constitucional alemana y la ley francesa de 1978<sup>127</sup>. Este aspecto de evidente corte garantista, establece como piedra de toque inicial la configuración de los datos personales como un derecho fundamental. De esto se tiene varias consecuencias como veremos.

Este documento señala que para llevar a cabo cualquier el tratamiento en sus datos se requerirá el consentimiento del interesado. Se encuentra prohibido realizar cualquier tipo de tratamiento respecto a *datos sensibles*, a menos que se tenga el consentimiento explícito del interesado y aquellos casos en que el tratamiento sea realizado por organismos no lucrativos. Asimismo, la información personal será transferida a países terceros que ofrezcan un nivel de protección mínimo.

Los Estados que suscriben deberán crear recursos judiciales para brindar un sustento a los derechos acceso a sus datos personales (acceso, rectificación, supresión y oposición). De acuerdo con este documento considera un par de

---

<sup>126</sup> Directiva 95/46/CE. Emitido el 24 de octubre de 1995. Disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/95-46-ce/dir1995-46\\_part1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/95-46-ce/dir1995-46_part1_es.pdf) Última consulta: septiembre 2015..

<sup>127</sup> Ornelas, *ibíd.*, p .61.

recursos para sancionar el incumplimiento pero sin sustento en el tipo de instrumento específico para realizarlo

Obliga además a los firmantes, el que creen una o varias autoridades públicas a cargo de aplicar la legislación en la materia. Esta autoridad llevará un registro de los tratamientos realizados por los responsables, mismo que podrá ser consultado por cualquier persona que desee hacer uso de estos.

## **2.6.- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>128</sup>**

La relevancia de un documento como la Carta, suscrita en Niza durante una cumbre de Jefes de Estado, parte de la emancipación del derecho a la protección de los datos personales que se vuelve autónomo de la privacidad. En el artículo 8 de este documento será que se reconocen, por tanto, esta garantía los ciudadanos de la Comunidad Europea.

El mencionado artículo enuncia lo siguiente:

- 1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.*
- 2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación.*
- 3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente.*

Como puede verse, queda establecido en el párrafo primero que se establece como un derecho de carácter universal, no vinculado al carácter de ciudadanía. Asimismo, en el párrafo segundo se mencionan los criterios de consentimiento sobre el manejo de sus datos, para un fin específico y con base en la licitud del ente que recaba la información. Contempla, además, la disponibilidad en todo momento hacia su información personal; la capacidad de corregir la información que se posea debido a que ya no cumple con las características que en tiempo y forma le dieron origen o que, en su defecto, son incorrectos.

---

<sup>128</sup> Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Emitido el 02 de octubre del 2000. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf) Última consulta septiembre 2015..

Finalmente, se faculta a una autoridad independiente de la vigilancia de la normatividad correspondiente en la materia.

### **3.- Otras Disposiciones regionales sobre datos personales**

Con la finalidad de enunciar los instrumentos normativos de mayor relevancia en el contexto regional se presenta el siguiente listado<sup>129</sup>:

- ❖ España: Ley Orgánica 15/1999 de Oritección de Datos de Carácter Personal y la Sentencia del Tribunal Constitucional Español SCT 292/2000.
- ❖ Canadá: *The Personal Information Protection and Elelectronio Document Act* 13 abril de 2000.
- ❖ Argentina: Artículo 43 constitucional y Ley no. 25.326.
- ❖ Bolivia: Artículos 130.i y 131. I constitucionales.
- ❖ Brasil: Artículo 5º constitucional, fracción LXXII.
- ❖ Chile: Ley 19628 sobre protección de la vida privada.
- ❖ Colombia: Artículo 15 de la Constitución.
- ❖ Costa Rica: Ley nº 8968 de Protección de la Persona frente al Tratamiento de los Datos Personales.
- ❖ Ecuador: Artículo 66 constitucional.
- ❖ Guatemala: Artículo 31 constitucional y la Ley de Acceso a la Información Pública.
- ❖ Nicaragua: artículo 26 constitucional numeral 4.
- ❖ Perú: Artículo 200 constitucional.
- ❖ Venezuela se regula en el artículo 28 de su Constitución.

### **4.- México**

Por lo que expusimos con anterioridad, son estos los antecedentes de donde se desprenden las diversas regulaciones de este derecho autónomo de la privacidad. Los esquemas de donde provienen las disposiciones que se basan en el sistema

---

<sup>129</sup> Dávalos Vázquez, Anameli, ibídem, pp. 50-57.

europeo, constituye, por lo tanto, la piedra angular sobre el cual se ha fundado la visión sobre los datos personales.

Por lo anterior, en México la protección de datos personales, a nivel federal, se regula a través de dos piezas legislativas diferenciadas a partir de los sujetos obligados a quienes le son aplicables, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante, Ley Federal de Transparencia) y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (en lo subsecuente, Ley Federal de Protección de Datos Personales), ambas son administradas por una sola autoridad garante, el INAI.

Es así como el sector público federal es regulado por la Ley Federal de Transparencia y al sector privado le es aplicable la Ley Federal de Protección de Datos Personales, en ambos casos con su normatividad derivada.

#### **4.1.-Nivel constitucional**

A nivel constitucional la evolución de la prerrogativa de proteger y ejercer acción sobre el conjunto informativo propio se remonta a la reforma al artículo 6° constitucional donde se agregó la frase: "*El derecho de la información será garantizada por el Estado*"<sup>130</sup>.

En adición a las fracciones iniciales que constituían a este artículo en el año citado, se publica el decreto en el que se le adicionan siete fracciones al sexto constitucional, para el tema en cuestión esta modificación en el texto de la carta magna se refiere a las fracciones II, III, IV y VII relativas a la protección de la vida privada a partir de los datos personales. En este texto se encuentra referido el mecanismo sobre el acceso, rectificación, cancelación, oposición y cancelación de los datos personales y los organismos ante los cuales se ejercerán los derechos.

A lo que las fracciones relativas a nuestro análisis son las siguientes:

*"Artículo 6o*

---

<sup>130</sup> Op. cit., reforma mediante decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1977.

*Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

*(...)*

**II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y excepciones que fijen las leyes**<sup>131</sup>

**III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.**

*Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Esos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión, de presupuesto y decisión...*

*(...)*

*VII. La inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*"<sup>132</sup>

Es de resaltarse el que en tanto derecho, la protección de los datos es un elemento distinto del derecho a la información, por lo que al colocar parte de la materia que sustancia a esta prerrogativa en un artículo podría ir en detrimento del primero; debido al principio de máxima publicidad, por ser un elemento hermenéutico ante la protección de los datos, en vez de situar en su propia naturaleza independiente del mismo.

En función del texto del artículo referido, la fracción segunda establece la manera por la que serán protegidos los datos personales y las reservas que la ley sostendrá para acotar esta información de carácter personal.

---

<sup>131</sup> La referencia constitucional específica que regula la protección de los datos personales se encuentra en el artículo 6o constitucional, apartado A, en sus fracciones II y III.

<sup>132</sup> Adicionado mediante Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

En cuanto a la fracción III, se establece el que el ejercicio del derecho a la información no será limitado para ningún sujeto. Este contenido esencial le brinda la función de universalidad en su ejercicio. Nos referimos a la mención que no existe necesidad de acreditar interés alguno en la utilización de la información pública.

Es cierto que el acceso se refiere únicamente aquella información que poseen, producen y gestionan las autoridades públicas. Para el caso del acceso relativo a los datos personales, es necesario el que se acredite la titularidad o la personalidad de la información.

Con lo que respecta a la fracción IV, se refiere a los procedimientos a nivel constitucional para ejercer los derechos de acceso a los datos personales y la rectificación de ellos. Por otra parte, la fracción VII, establece las sanciones en materia de la información pública. En este sentido es posible interpretar que los procedimientos de la información pública son aplicables al derecho de acceso a la información pública.

A continuación de esta reforma, durante diciembre de 2008, mediante un dictamen emitido por parte de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos emite un proyecto de decreto que adiciona un párrafo del 16 constitucional donde establece a nivel nacional la protección de los datos y se desarrollan los procedimientos desde el acceso, rectificación, cancelación y oposición (derechos ARCO)<sup>133</sup> respecto de los datos personales. En dicha reforma se adiciona lo siguiente:

*"Artículo 16.*

**Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de**

---

<sup>133</sup> El acrónimo sobre los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) corresponden a las prerrogativas de las que dispone el titular de su información ante una entidad de naturaleza pública y privada para acceder, rectificar, cancelar y oponerse al tratamiento la información que obra en los registros de la entidad. Esto será desarrollado a profundidad en el capítulo III del presente documento.

*orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."* <sup>134</sup>

Es de mencionarse que en el dictamen que da sentido a la emisión al proyecto de decreto la protección a los datos personales se basa en la idea dignidad humana, la autodeterminación informativa y que refiere la vida privada, para ello se le eleva a precepto constitucional; pues de este modo se dará certeza al derecho así como seguridad y estabilidad.

Sobre el apuntalamiento de este derecho a nivel constitucional, Lina Ornelas<sup>135</sup> refiere:

Con la reforma al artículo 16 constitucional finalmente se reconoce y da contenido al derecho a la protección de datos personales. (...)

Por otra parte, se hace referencia a la existencia de principios a los que se debe sujetar todo tratamiento de datos personales, así como los supuestos en los que excepcionalmente dejarían de aplicarse dichos principios.

(...) No obstante lo cual la dimensión de este derecho seguía sin tener la profundidad requerida para dotar al gobernado de un herramienta efectiva que le permitiera equilibrar su situación jurídica frente al vertiginoso desarrollo tecnológico y el pujante comercio internacional que al mismo acompaña.

Por otra parte, sustraemos las razones esgrimidas por parte de la Comisión revisora para la emisión del dictamen<sup>136</sup>:

“Esta Comisión revisora resalta la relevancia de emitir un dictamen en el que por primera vez en la historia de México, se reconozca al máximo nivel de nuestra pirámide normativa la existencia de un nuevo derecho distinto y fundamental a la protección de datos personales, dentro del catálogo de garantías. Lo anterior, en razón de la evolución normativa experimentada en nuestro país, a partir de la regulación de la protección de datos personales en posesión del Estado regulada por la fracción II del artículo 6 constitucional. La intención de reformar el artículo 16 para incluir la

---

<sup>134</sup> Reforma mediante Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de junio de 2009.

<sup>135</sup> Ornelas, *ibíd.*, p. 67-69.

<sup>136</sup> Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, diciembre de 2008. Dictamen disponible

en: [www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../file/dictamen\\_art\\_16.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../file/dictamen_art_16.pdf). Consulta, septiembre 2015.



protección de los datos personales, es un camino que desde hace algún tiempo inició el legislador mexicano.

Derivado de lo anterior, la propuesta que se presenta ante esta Cámara Revisora, tiene como propósito consolidar el derecho a la protección de datos en nuestro país, extendiendo su ámbito de aplicación a todos los niveles y sectores, apuntalando, por una parte, la estructura edificada a través del artículo 6 fracción II de la Constitución Federal y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para los sistemas de datos personales en posesión de los entes públicos federales y, por la otra, reconociendo la existencia del mismo respecto de los datos personales en poder del sector privado”.

Por lo tanto, a partir de este párrafo se establecen los términos para que sean ejercidos los derechos ARCO así como los supuestos de excepción al derecho que podrán ser limitados con base en la seguridad nacional, salud pública; o la protección de derechos de terceros.

Asimismo, en el mismo mes de 2008, se aprueba una reforma al artículo 73 constitucional vía las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios legislativos, por el que se adiciona una fracción al artículo 73 en su fracción XXXIX-O que refiere lo siguiente:

*"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*...*

*XXXI-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares."*

Por medio de esta reforma, el artículo 73 de la CPEUM el Congreso de la Unión es capaz de regular la información de carácter personal que obran en poder de las personas morales a nivel federal.

De tal grado, con las reformas a la Constitución que han sido desarrolladas se cierra el círculo que otorga el reconocimiento a cabalidad del derecho fundamental a la protección de los datos personales. La tendencia del constituyente es proteger a nivel nacional en el sector público y privado. Con respecto al sector que nos ocupa: el público-gubernamental la tendencia apunta hacia la búsqueda de una reglamentación específica a nivel federal con el objeto de brindar seguridad jurídica al ejercicio de este derecho.

Esto abre paso a que los congresos de los estados de la República cuenten con atribuciones residuales para que, en el ámbito de su competencia expidan regulación relativa a la información de carácter personal en poder de su administración pública.

#### **4.2.- Normatividad que regula datos personales en posesión de autoridades gubernamentales**

En el caso de México, son tres los instrumentos normativos que de manera general regulan de manera específica la protección de los datos personales:

- Ley General de Transparencia.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Dicho lo anterior, este andamiaje normativo presenta vértices que rigen de manera general la protección de los datos en posesión del sector público-gubernamental y del ámbito privado. Pasaremos a describir estas leyes de manera general en lo referente a la protección de datos.

##### **4.2.1 Ley General de Transparencia**

Esta disposición, publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2015 tiene por objeto el establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> Artículo primero de la Ley General de Transparencia (LGT, en lo sucesivo). Consulta en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en:

En materia de protección de datos personales, establece que la obligación de los organismos garantes locales para la tutela de la protección de los datos personales conforme los principios y bases del artículo 6° constitucional (artículo 37).

En ese tenor, señala la obligación de los sujetos obligados para tener la siguiente obligación de los datos personales que obren en su poder en los siguientes términos:

Artículo 68. Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales en su posesión y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso, rectificación.

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido o dicho tratamiento se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley;

III Poner a disposición de los individuos, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de la normatividad aplicable (...)

IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados.

V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos

VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado. Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar,

Los particulares, sin perjuicio de que sean considerados sujetos obligados de conformidad con la presente Ley, serán responsables de los datos personales de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares.

De lo anterior, se desprende que los sujetos obligados por la Ley deberán garantizar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición;

---

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015). Última visualización en septiembre, 2015.

sustentar la legalidad de la recolección de datos; informar previamente sobre el tratamiento de los datos personales; respetar la calidad de los datos personales, establecer políticas de seguridad en el manejo de los datos. Algo que no puede obviarse, es la obligación de los particulares de proteger la información en términos de la ley en posesión de los particulares.

Finalmente, el tercer transitorio de esta Ley confiere el mandato de publicar una ley específica en materia de protección de datos personales que posean los sujetos obligados para armonizar los marcos normativos vigentes.

#### **4.2.2.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

De acuerdo con esta Ley (emitida mediante decreto en diciembre de 2002) es objeto de esta disposición el que se garantice el acceso a la información de todas las personas en posesión del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como la que poseen órganos desconcentrados y organismos autónomos. Con respecto a la protección de los datos, el artículo cuarto de dicho instrumento señala que garantizará la protección de los datos personales.

La centralidad de los datos personales, como un derecho relativamente nuevo que surge del robustecimiento por parte del INAI para la protección de los datos, no se da sino hasta el año 2010<sup>138</sup>.

El decreto que modifica las atribuciones del INAI señala que este ente es un organismo de la Administración Pública Federal que cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión<sup>139</sup> y donde se determina el que es objeto de este el “*promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información;*

---

<sup>138</sup> Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010.

<sup>139</sup> Artículo 33, LFTAIPG

*resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades*<sup>140</sup>.

En relación a las facultades del Instituto en materia de protección de datos personales se contempla: elaborar formatos de solicitudes de acceso y corrección de datos personales; establecer los lineamientos y políticas para el manejo, mantenimiento y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados; elaborar y publicar estudios relativos a los objetivos de la Ley; conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; capacitación de servidores públicos; entre otras<sup>141</sup>.

Antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010, la Ley de Transparencia definía a los datos personales de modo general, sin distinción sobre los *datos sensibles*. Actualmente, la LFTAIPG los contempla como: *La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.*

Del mismo modo sucede con la definición que sostiene la legislación terciaria; como los Lineamientos de Protección de Datos<sup>142</sup> esto es, como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable, sin contemplar a los datos sensibles y omitiendo las referencias a los datos relacionados con estados de salud, preferencias sexuales, opiniones políticas o creencias religiosas, lo cual tiene como consecuencia que los mismos no reciban una protección especial en dicha disposición.

En la normativa, surgen como principios los de: licitud, calidad, información, seguridad, custodia y consentimiento para la transmisión, así como los derechos

---

<sup>140</sup> Artículo 2º, LFTAIPG

<sup>141</sup> Artículo 37, LFTAIPG

<sup>142</sup> Lineamientos de Protección de Datos Personales publicados en el Diario Oficial de la Federación, modificados mediante reforma publicada el 17 de julio de 2009.

de acceso y rectificación. Para el ejercicio de estos derechos, los sujetos obligados deben adoptar los procedimientos adecuados para dar trámite a las solicitudes presentadas por los titulares de los datos, de conformidad con lo establecido en los Lineamientos.

A fin de dar cumplimiento a la Ley, los sujetos responsables crearon enlaces encargados de dar trámite a las solicitudes de acceso y rectificación de datos, entre otras funciones. Asimismo, de conformidad con la Ley, deben registrar sus sistemas de datos ante el INAI; y hacer del conocimiento de los particulares; por medio físico o electrónico, qué información se recaba; finalidades; el sistema en el cual se integran los datos, y; los derechos de los titulares.

Se encuentra previsto el recurso de revisión, que se tramita ante el INAI, cuando los responsables del tratamiento respondan de forma negativa a las solicitudes de acceso o rectificación de datos personales o cuando no den respuesta a las mismas.

Como infracciones en materia de datos personales, de conformidad con el artículo 63 de la Ley, se encuentran el uso indebido, destrucción o alteración de la información, así como la negligencia o dolo en la tramitación de las solicitudes de acceso y rectificación. Los servidores públicos son sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

#### **4.2.2.- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares**

En complemento a la LFTAIPG, se emite mediante Decreto, vía el DOF, durante julio de 2010, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPP), orientada a regular la información personal que poseen entidades del sector privado y que de acuerdo con el texto de la misma tiene por objeto *“la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de*

*garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.*"<sup>143</sup>

Con base en lo anterior, podemos señalar que el fin de esta disposición consiste en regular el tratamiento de los datos personales que poseen particulares, no obstante, quedan excluidas del marco regulatorio las sociedades de información crediticias y las personas que llevan a cabo tratamiento de datos personales sin un fin de lucro o divulgación<sup>144</sup>.

Los principios contenidos en esta normativa se orientan a ser armonizados o relacionados con los estándares de la Directiva 95/45/CE; dichos principios son: licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad.<sup>145</sup>

En este sentido, con la normatividad sí emite, llamémosle de esa manera, un pronunciamiento sobre los datos sensibles, donde de acuerdo con su artículo 3º señala: *"Los datos de carácter sensible son entendidos como "aquellos datos personales que afectan a la esfera, más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para este. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencias sexuales."*

Asimismo, este instrumento señala que cuando sean recabados los datos sensibles, el consentimiento debe ser por escrito y manifiesto por medio de firma. Del mismo modo que prohíbe la creación de sistemas de datos personales que contengan datos sensibles, salvo algún argumento que justifique su existencia. Con el objeto de sujeción a los estándares de la Directiva establece la obligación el que los sujetos obligados mantengan medidas de seguridad que protejan los sistemas de datos para evitar ya sea sustracción, pérdida, alteración.

---

<sup>143</sup> Artículo 1, LFPDPPP.

<sup>144</sup> Artículo 2, LFPDPPP.

<sup>145</sup> Artículo 6, ibídem.

Por otra parte, esta Ley reconoce la existencia de los derechos de autodeterminación informativa contemplados en el artículo 16 de la CPEUM, estos son los ya enunciados: acceso, rectificación, cancelación y oposición.

Finalmente, como es sabido, la autoridad que actualmente regula la materia es el INAI, que de acuerdo con la Ley cuenta con las siguientes atribuciones contempladas en la disposición. Mencionamos las que consideramos de mayor relevancia:

**Artículo 39.-** El Instituto tiene las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación;
- II. Interpretar en el ámbito administrativo la presente Ley;
- IV. Emitir los criterios y recomendaciones, de conformidad con las disposiciones aplicables de esta Ley, para efectos de su funcionamiento y operación;
- V. Divulgar estándares y mejores prácticas internacionales en materia de seguridad de la información, en atención a la naturaleza de los datos; las finalidades del tratamiento, y las capacidades técnicas y económicas del responsable;
- VI. Conocer y resolver los procedimientos de protección de derechos y de verificación señalados en esta Ley e imponer las sanciones según corresponda;
- X. Elaborar estudios de impacto sobre la privacidad previos a la puesta en práctica de una nueva modalidad de tratamiento de datos personales o a la realización de modificaciones sustanciales en tratamientos ya existentes;
- XI. Desarrollar, fomentar y difundir análisis, estudios e investigaciones en materia de protección de datos personales en Posesión de los Particulares y brindar capacitación a los sujetos obligados

Si bien, no es objeto de este documento el valorar la suficiencia de las atribuciones que la LFPDPP, consideramos que las fortalezas de su marco jurídico con base en su autonomía, se le faculte para la interpretación del ámbito administrativo de la Ley, con lo cual se le faculta para poder dotar a los procesos administrativos de su competencia en cuanto recursos de inconformidad de los particulares.

Otro elemento, importante consiste en la elaboración de estudios de impacto en privacidad sobre las modalidades de tratamiento de los datos. Esto faculta al organismo garante en el orden federal de crear un sistema preventivo de potenciales riesgos a la privacidad.

Ahora bien, con respecto a los espacios de oportunidad sobre las atribuciones de la LFPDPP, consideramos de relevancia la cuestión de las multas hacia los entes privados por el mal manejo de bancos de datos. Se encuentra acotado,



lo cual conlleva un proceso de litigios que le facilita a las partes sancionadas a no desestimar las malas prácticas en el tráfico de datos. Asimismo, la exclusión por parte de las sociedades crediticias que se encuentran fuera del campo de actuación de este instrumento jurídico pareciera no reconocer a los historiales crediticios de un individuo como sujetos a ser considerados como datos personales, lo cual pone en una situación de vulnerabilidad potencial a los bancos de datos que emplean dichas sociedades.

#### 4.3.- Otras disposiciones en la materia

Dado que antes del establecimiento de la protección de datos personales en la Constitución, se encontraba alguna normatividad dispersa entre distintas autoridades, enunciamos las de mayor relevancia a nivel federal. Las señalamos con el único objeto de conocimiento general<sup>146</sup>:

- **Código Civil Federal** contempla en su Capítulo XI, la rectificación, modificación y aclaración de las actas del Registro Civil.
- **Código Penal Federal** regula en el Título Noveno, el delito de revelación de secretos.
- **Código Fiscal de la Federación** señala en su artículo 69 reserva en las declaraciones y datos suministrados por los Contribuyentes.
- **Ley de Seguridad Nacional** regula en su Título Quinto, la protección de los derechos de las personas, señalado en su artículo 64.
- **Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica**
- **Ley Federal de Protección al Consumidor** establece en su artículo 16 la obligación de empresas y proveedores de mantener informados a los consumidores de información.
- **Ley Federal de Telecomunicaciones** señala en su artículo 49 que la información transmitida a través de redes y servicios de telecomunicaciones será confidencial.
- **Ley General de Salud**, en general toda la información relacionada con la salud de una persona, será considerada como dato sensible.
- **Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia** en su artículo 28, señala que las sociedades, sus empleados y funcionarios tienen prohibido proporcionar información relativa a datos personales de los clientes para comercialización.

---

<sup>146</sup> Dávalos Vázquez, *ibíd.*, p. 119.

#### 4.4 Disposiciones en el orden local

En el ámbito local son las entidades federativas las encargadas de regular la protección de datos personales en posesión de autoridades o entes públicos estatales, ya sea a través de leyes específicas, o en su caso, mediante leyes de transparencia y acceso a la información.

En este contexto, a continuación se enlistan, por orden cronológico de publicación, las 11 entidades federativas, que a la fecha de la presente respuesta, cuentan con una ley específica que regula el derecho a la protección de datos personales:

| <b>Entidad federativa</b>       | <b>Ley aplicable</b>   | <b>Fecha de publicación</b> |
|---------------------------------|--|-----------------------------|
| 1. Colima                       | Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Colima.                          | 21 de junio de 2003.        |
| 2. Guanajuato                   | Ley de Protección de Datos Personales para el Estado y los Municipios de Guanajuato. | 19 de mayo de 2006.         |
| 3. Oaxaca                       | Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca.                          | 23 de agosto de 2008.       |
| 4. Distrito Federal             | Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.                      | 3 de octubre de 2008.       |
| 5. Tlaxcala                     | Ley de Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala.                    | 14 de mayo de 2012.         |
| 6. Campeche                     | Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Campeche y sus Municipios.       | 9 de julio de 2012.         |
| 7. Estado de México             | Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México.                          | 31 de agosto de 2012.       |
| 8. Veracruz de Ignacio de Llave | Ley para la Tutela de los Datos Personales en el Estado de Veracruz                  | 2 de octubre de 2012        |
| 9. Durango                      | Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Durango.                         | 13 de junio de 2013.        |
| 10. Chihuahua                   | Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua.                       | 26 de junio de 2013.        |
| 11. Puebla                      | Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos                     | 25 de noviembre de 2013.    |

|  |                                 |  |
|--|---------------------------------|--|
|  | Obligados del Estado de Puebla. |  |
|--|---------------------------------|--|

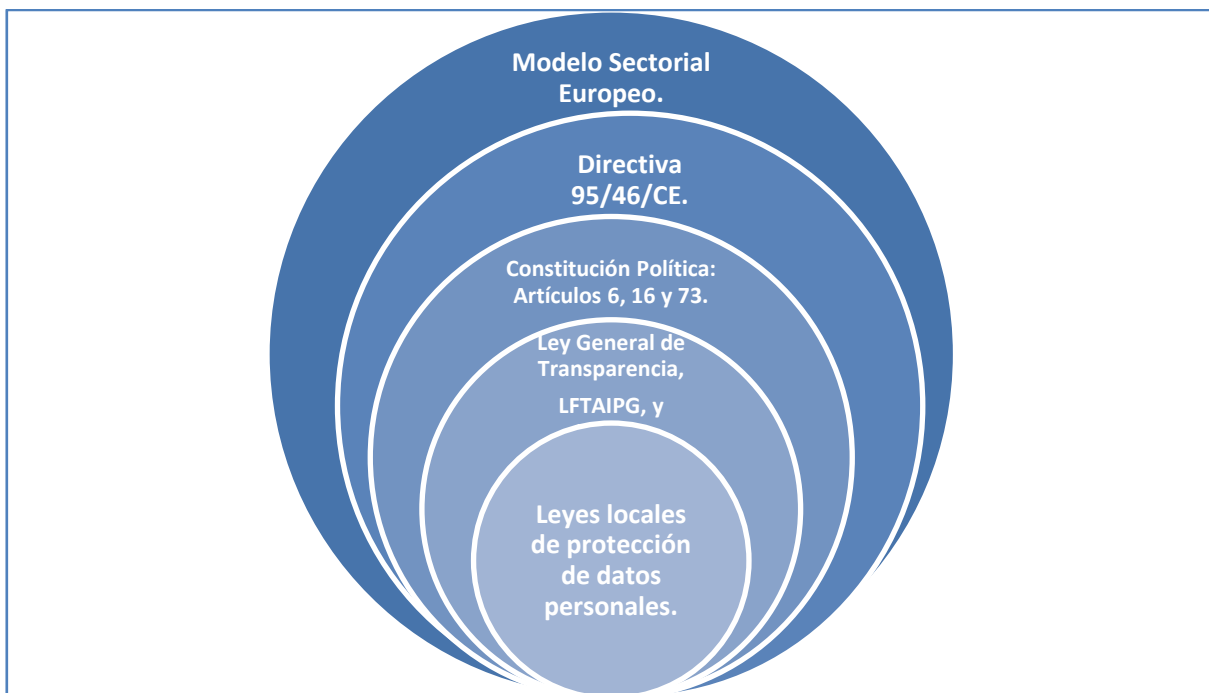
Asimismo, se identifican tres leyes estatales que incluyen en su denominación la referencia a la expresión protección de datos personales, las cuales son:

| Entidad federativa      | Ley aplicable   | Fecha de publicación   |
|-------------------------|---|------------------------|
| 1. Morelos              | Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.                 | 27 de agosto de 2003   |
| 2. Sonora               | Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales del Estado de Sonora.                | 25 de febrero de 2005. |
| 3. Coahuila de Zaragoza | Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza. | 26 de agosto de 2014.  |

Cabe destacar, que las entidades federativas restantes regulan la protección de datos personales a través de sus respectivas leyes de transparencia y acceso a la información pública.

En síntesis, para el caso mexicano, la secuencia de regulación que ha dado como consecuencia la protección de los datos personales, tal como se describe en la imagen 1 es la siguiente:

**Figura 1.** Niveles de las disposiciones sobre protección de datos personales.



Elaboración propia con el análisis de normatividad vigente

A manera de cierre a este capítulo, la finalidad de rastrear deductivamente los orígenes que conforman al derecho a la protección de datos personales en México se debe a la necesidad de comprender cuál es el enfoque en el que se basa esta prerrogativa.

Como hemos visto, estos factores iniciales a los que se suscribe el comercio internacional en los márgenes de la privacidad, conllevan a los esquemas regulatorios. El caso europeo, que es el referente para nuestro país, en las tensiones de brindar condiciones mínimas de privacidad a los consumidores para poder transferir sus datos personales de manera global; dieron como resultado la creación de un nuevo derecho.

La adopción de este derecho derivado de las recomendaciones de la OCDE para el fomento del comercio entre diversos países asociados vienen a reforzar la privacidad, pero con la creación de un derecho que se desprende de esta y se vuelve autónomo.

Es momento de observar, que la óptica garantista del esquema europeo que integra a la regulación de sectores público y privado impacta de una manera

distinta al orden local donde la implementación de la política de protección de datos personales en sus administraciones públicas aparece como un derecho humano de nueva generación.

### **CAPÍTULO III**

Hasta el momento hemos abordado el objeto de estudio desde sus categorías generales. La delimitación conceptual para la integración de un marco general en

el que se encuentra inscrita la categoría nos permite vislumbrar, principalmente, cuál es la concepción que domina y caracteriza a nuestra línea de investigación. Considero que la precisión de categorías, mas que constituirse a partir de denominaciones de naturaleza puramente enunciativa, limitan el objeto de estudio. Es por ello que es de nuestro interés que el concepto no sea materia estéril, sino sujeto operable que debe ser analizado bajo condiciones específicas en tiempo y espacio.

Si bien hemos anotado, sumariamente, cuál es la raíz del concepto y qué herramientas jurídicas se han erigido para brindar condiciones de certeza a la autodeterminación informativa, es turno de investigar bajo qué condiciones se desarrolla esta materia de estudio desde el plano del Distrito Federal.

Con el objeto de verificar la aplicación práctica de una categoría abstracta del ordenamiento jurídico en el orden local, el objetivo de este apartado es analizar en tiempo y espacio cómo se concibe este derecho en las leyes que se relacionan a la materia.

Asimismo, si bien no es objeto de este estudio el que se realice un estudio cuantitativo; sino otro, que describe las cualidades para aproximarse hacia la verificación de la hipótesis del estudio.

En el contexto de un imperativo avance tecnológico, las organizaciones han tenido que readaptarse. Ante esto, la administración pública cuenta con una capacidad exponencial para recabar, almacenar, generar y administrar información a partir de enormes cúmulos de bases de datos.

## **I. La protección de los datos personales desde el Distrito Federal**

Por lo anterior, es preciso recordar la importancia de analizar, abordar y desarrollar un tema como los datos personales no se limita en exclusiva a la esfera de lo privado. Sino en su contraparte: lo público puede representar una amenaza latente a la privacidad de la ciudadanía debido a su presencia desbordante.

También, se ha mencionado que el asidero al que se ancla el precepto de los datos personales parte del mandato constitucional; inscrito en el artículo 6º y

principalmente, en el 16; donde se configuran los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. Asimismo, en lo que corresponde a la distribución de competencias entre Federación y Estados, dado el mandato del artículo 73 constitucional, fracción “XXIX-O” se establece la competencia del Congreso de la Unión para legislar la protección de los datos personales en posesión de los particulares; por lo que, de manera residual en el ámbito de sus atribuciones las entidades federativas y el Distrito Federal es competente mediante su poder legislativo correspondiente el legislar en materia de protección de datos personales en posesión de la administración pública local.

Todos los registros que obran en poder de los entes públicos contienen, en su mayoría información personal. Esta no solo se limita a los servidores públicos que laboran para las entidades, sino además sobre usuarios de servicios públicos. Esta naturaleza problemática, por el cúmulo de información que se recolecta diariamente, es una de las justificaciones que yacen en la relevancia de proteger la información personal del público.

La problemática concreta que ocupa a este capítulo consiste en el análisis de políticas implementadas a partir de la creación de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal (LPDPDF), así como los resultados específicos que arroja la implementación de esta disposición.

Dado que el Distrito Federal es la entidad de mayor relevancia a nivel nacional por los organismos políticos que cohabitan en el territorio, el grado de desarrollo económico, en comparativa con las demás entidades federativas esto también incide, como una de tantas externalidades, la desbordante cantidad de información que es transferida diariamente.

Mencionamos que la intencionalidad de este capítulo consiste en ir más allá de de la perspectiva jurídica desde condiciones generales que parten de la administración pública con la adaptación de un derecho humano reciente.

Con la finalidad de desarrollar adecuadamente un marco que permita extraer conclusiones y propuestas sobre nuestro estudio se elige, en el primer apartado a este capítulo un breve análisis sobre la Ley de Protección de Datos Personales. Posteriormente, mostramos datos generales que se desprenden del ejercicio de

este derecho del año 2009 al 2014. Finalmente, estudiamos cuáles han sido los resultados generales de la protección de los datos personales en relación al costo de las solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición; la proporción de gasto ejercido en este derecho, políticas implementadas, entre otros.

## **2. La protección de datos desde la experiencia local**

Como se ha visto, la protección de los datos personales, se ha normativizado a nivel constitucional con el objeto de garantizar desde el aparato gubernamental con la finalidad de proteger la privacidad de las personas. Este derecho, se encuentra reconocido en el artículo 6º constitucional, en su apartado "A", fracción II refiere a los datos personales como sujetos a las previsiones sujetas al derecho de acceso a la información pública.

Después, en 2009, se establece la facultad exclusiva para el Legislativo Federal para legislar en materia de datos en posesión de particulares<sup>147</sup>. Asimismo, se eleva a rango constitucional el derecho a la protección de los datos personales<sup>148</sup>. Con lo cual, queda constituida la protección de los datos personales como un derecho fundamental.

En este sentido, las entidades federativas, el terreno de aplicación de las legislaciones desde la óptica de las competencias residuales queda desplazado al orden local la regulación del sector público; debido a que el Legislativo ha establecido atribuciones desde la Constitución, para el establecimiento de una Ley Federal que regula la posesión de datos personales en poder de los particulares. Por tanto, el organismo garante de la federación tiene la responsabilidad de regular la posesión de los datos personales en el gobierno federal y el sector privado de todo el país.

Ahora bien, tal como lo mostramos en el cuadro elaborado en el capítulo II en el estado de Colima, su Ley de Protección de Datos Personales, establece la

---

<sup>147</sup> Artículo 73, fracción XXIX-O. Reforma mediante decreto. Publicada el 30 de abril de 2009.

<sup>148</sup> Artículo 16 constitucional, apartado A, fracción II mediante decreto es publicado en Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.



normatividad en esta materia tanto para el sector público como para el privado; lo mismo sucede en Tlaxcala con su Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.<sup>149</sup>

Actualmente, a nivel local, se obtiene los siguientes en cuanto al reconocimiento de la protección de datos personales en disposiciones del orden local<sup>150</sup>. Enunciamos un par de datos con respecto a la protección de datos en las entidades federativas:

- Tan solo Colima, Distrito Federal, Guanajuato y Oaxaca cuentan con leyes específicas para la protección de datos personales.
- Jalisco regula la protección de los datos personales en su Ley local de Transparencia y en su Código Civil.
- 27 estados restantes incluyen la protección de datos personales en sus leyes de Transparencia.
- En el caso de la federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) determina la normatividad para proteger los datos personales en poder de las instituciones de gobierno, y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP), los datos personales que poseen las personas físicas y morales en el sector privado.

### **3. El caso del Distrito Federal**

Hemos llegado al punto donde confluyen las disposiciones para dotar de la obligatoriedad a esta entidad de dotarse de una Ley específica en materia de

---

<sup>149</sup> Guerra Ford, Oscar M., *Las legislaciones de protección de datos personales en el país, Retos de la Protección de los Datos Personales en el Sector Público, et. al.*, INFODF, México, 2011, pp. 109-110.

<sup>150</sup> Guerra Ford, Oscar M., *ibídem*, p. 111.

datos personales. Consideramos pertinente en este estudio enunciar que las justificaciones que permiten estudiar este caso parten desde la consolidación del derecho de acceso a la información pública bajo un órgano garante, así como un periodo *considerable* para la implementación aplicación de la Ley.

Cabe resaltarse que, si bien, todo nuestro objeto de estudio versa sobre la protección de los datos personales en posesión de entidades públicas, visto desde la esfera local; no es esta la intencionalidad en sí, sino aquella de poder vislumbrar la aplicación de una política o, tomándonos cierta licencia, la gestión de un derecho humano en un determinado periodo de tiempo y espacio determinados.

La ola aperturista que alcanzó la publicidad de las fuentes de acceso a la información pública se consagró en la ya mencionada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En el caso del Distrito Federal, la tendencia no fue distinta, en el año de 2003, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal inscribe en la disposición un capítulo relativo a la protección de los datos personales.

En el marco de ese contexto histórico previo, se reconoció el derecho de toda persona a acceder a los registros en posesión de todo ente público, en esta etapa previa a la LPDPDF tan solo se ocupan los principios de licitud y publicidad. Asimismo, se sujeta a los entes obligados a solicitar el consentimiento de los titulares de los datos para su tratamiento en las estructuras administrativas.

Pese a que la LTAIPDF sufrió diversas modificaciones por parte del poder legislativo local, no fue sino hasta 2005 que se modificó para establecer excepciones al principio de consentimiento sujeto en la disposición.

Posteriormente, en el marco de la reforma constitucional de 2007 que incorpora los derechos ARCO como articuladores de la protección de los datos personales esta disposición se desvincula, mas no se emancipa de la LTAIPDF.

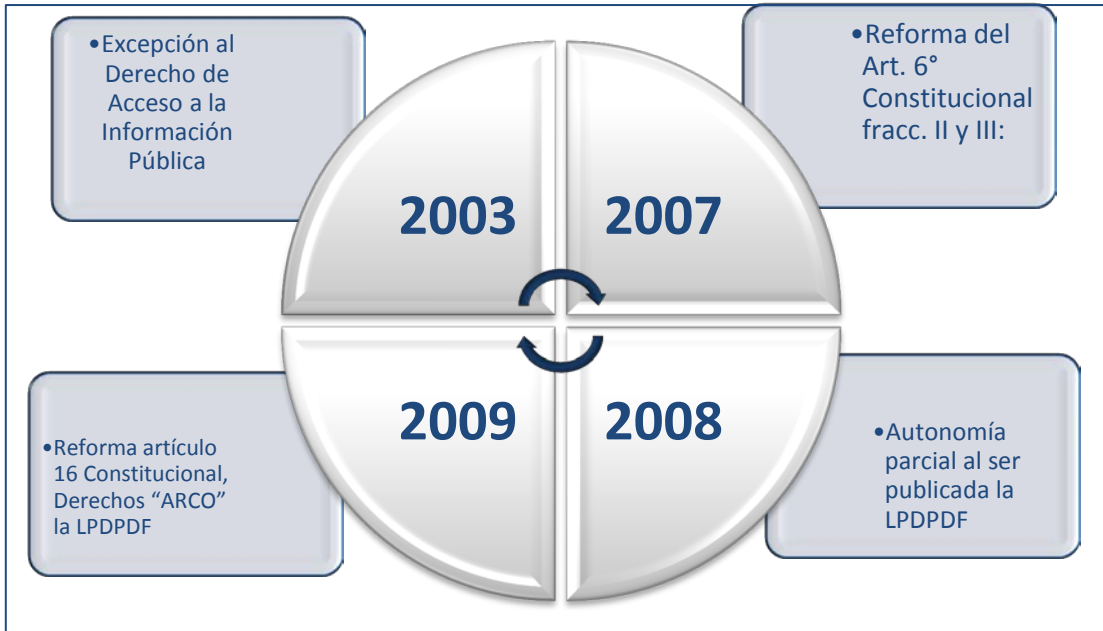
Finalmente, esta Ley es publicada mediante decreto el día 3 de octubre de 2008 por el Gobierno del Distrito Federal.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Disponible para su consulta en la página del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF):

Sintetizamos en este esquema, el proceso histórico que confluye en la legislación para los datos personales:

**Figura 2.- Síntesis del avance histórico de la protección de datos en el Distrito Federal**



Elaboración propia, con base en la información referida

### **3.1. Aspectos relevantes de la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal (LPDPDF)**

Previamente mencionamos que para la elaboración de este apartado, dada la escasez de fuentes bibliográficas empleamos dos libros: la "*Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal Comentada*", y "*Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal*".

Tal es el caso, que más allá de la óptica de estas visiones no existen estudios que determinen el porqué existe esta atribución (la de proteger los datos personales que obran bajo entidades públicas) o cuáles fueron las consideraciones por las que se realizó un marco normativo de una u otra forma.

---

[www.INFODF.org.mx/nueva\\_ley/14/1/doctos/LPDPDF.doc](http://www.INFODF.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/LPDPDF.doc). Última consulta en septiembre 2015.

Es por esto, que la finalidad del desarrollo de este tercer capítulo se enmarca en las generalidades de la LPDPDF con la finalidad de emplear un esquema descriptivo que a juicio del lector, desde un punto de vista crítico desarrolle los alcances de esta ley para contrastarla con la estructura organizativa que alberga las atribuciones de Ley para dar cumplimiento a la disposición y los resultados de esta política en un periodo determinado de tiempo.

Asimismo nos servimos de este apartado para plantear dos objetivos secundarios: por un lado, explicar cuáles son los elementos estructurales o característicos de esta disposición; por otro, el que, en el marco del proceso explicativo, valoremos si acaso los antecedentes conceptuales que dieron origen o cimientos a la investigación se encuentran presentes en la normatividad que referimos a continuación.

Con la finalidad de establecer un desarrollo adecuado de nuestro objeto de estudio, citamos a continuación qué objetivo plasma la normatividad:

*Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección y tratamiento de los datos personales en posesión de los entes públicos.*

Ahora bien, cabe resaltar que uno de sus objetivos consiste en establecer los principios que sustentan la base de la disposición. La relevancia de los principios en esta disposición se enmarca en la tendencia de sustentar los ordenamientos a partir de ellos.

De acuerdo con Davara Marcos<sup>152</sup>, los Lineamientos de la Protección de Datos Personales<sup>153</sup> se alinean a los principios de licitud, calidad, acceso y corrección,

---

<sup>152</sup> Davara F. de Marcos, Isabel , *El mandato Constitucional de proteger los datos personales*, Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal Comentada, INFODF - IJ UNAM, México, 2010, et. al., pp. 32-36.

<sup>153</sup>Disponibles en:

[http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/lineamientos\\_protdaper.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/lineamientos_protdaper.pdf),

información, seguridad, custodia y consentimiento que están establecidos en dicha disposición de carácter federal, con el objeto de una aplicación armónica del bloque normativo en los distintos órdenes de gobierno

Dado que, es de nuestro interés resaltar cómo comprende la Ley la noción de dato personal; esto se encuentra detallado de este modo (artículo 2º de la LDPDPDF):

*La información numérica, alfabética, gráfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a una persona física, identificada o identificable. Tal y como son, de manera enunciativa y no limitativa: el origen étnico o racial, características físicas, morales o emocionales, la vida afectiva y familiar, el domicilio y teléfono particular, correo electrónico no oficial, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias, convicciones religiosas y filosóficas, estado de salud, preferencia sexual, la huella digital, el ADN y el número de seguridad social, y análogos;*

Tal como se menciona, dato personal, es entonces, toda la información sobre una persona física<sup>154</sup> que la haga identificada o identificable. Esta definición coincide con la establecida en la LFTAIPG que también detalla un conjunto de información personal no es limitativa, sino se encuentra sujeta ser categorizada como un dato personal.<sup>155 156</sup>

---

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de septiembre de 2005. Última consulta septiembre 2015.

<sup>154</sup> Al ser un derecho humano, su naturaleza es individual, por lo que una persona moral no es sujeta de resguardar su información “personal”.

<sup>155</sup> LFTAIPG ,en su artículo 3º define dato personal como: “*la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten a su intimidad*”.

<sup>156</sup> Pensemos que la diversidad que engloba las categorías de datos personales es susceptible de ampliarse. En este sentido, podría ser ejemplificado la placa de un automóvil, que si bien, podría polemizar en su sentido material, esta no refiere a la identificación del automóvil como finalidad en sí, sino que hace identificable al individuo que posee el coche.

### **3.2. Principios de la protección de datos**

Sentado el objeto de la Ley, y la definición de dato personal que se plasman, es importante mencionar que esta disposición se estructura a partir de lo que denomina como *principios*<sup>157</sup>. Estos principios, o ejes rectores, son el andamiaje central del que se desprende toda la comprensión bajo el que se crea la Ley.

Estas líneas generales se prevén en el artículo 5º y son los siguientes:

- a) Licitud**
- b) Consentimiento**
- c) Calidad de los Datos**
- d) Confidencialidad**
- e) Seguridad**
- f) Disponibilidad**
- g) Transparencia**

Con el fin de explicar en qué consiste cada uno de estos factores los explicaremos a continuación:

#### **a) Licitud**

El primer elemento de esta normatividad se sustenta, principalmente, en que no podrán ser recabados datos personales por parte de la administración pública si no cuenta con atribuciones fijadas en su normatividad para realizar dicha recolección.

Por lo tanto, este elemento es una primera garantía sobre el procesamiento de los datos personales debe encuadrarse a las disposiciones y atribuciones por parte del ente que recolecta la información. Dado lo anterior, para poder dar tratamiento a los datos (utilización, tratamiento y transferencia) resulta necesario que se sujete

---

<sup>157</sup> Los principios que se mencionan en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, en su artículo 6º, son: licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad.

solo a aquello que tiene contemplado por la ley o leyes que le norman a este organismo público para el cumplimiento de sus atribuciones.

Podemos pensar, por tanto, que la licitud es un candado ante un acto arbitrario de autoridad para utilizar con fines distintos para los que los datos fueron recolectados. Por otra parte, Davara Marcos sostiene que con base en esta previsión no serán creados sistemas de datos con finalidades contrarias a la Ley.<sup>158</sup>

## **b) Consentimiento**

El principio de consentimiento parte desde la titularidad de los datos para establecer el consentimiento sobre que se trate su información personal. En este precepto, es necesario el subrayar el hecho que este pilar es equiparable al de *autodeterminación informativa* donde el individuo se encuentra facultado para determinar qué uso establece sobre su información personal.

En lo que esta ley respecta, se plasma la comprensión en el artículo 5º:

*“Se refiere a la manifestación de voluntad libre, inequívoca, específica e informada, mediante la cual el interesado consiente el tratamiento de sus datos personales”.*

Para que el consentimiento sea satisfecho, debe cumplir con las siguientes condiciones<sup>159</sup>:

- ❖ Debe ser libre: El titular debe estar fuera de cualquier acción que coaccione su voluntad a entregar esos datos y debe contar con la posibilidad de oponerse a ese proceso.
- ❖ Deber ser inequívoco: Que no existan elementos para el titular otorgue sus datos sin que haya conocido de la finalidad con la cual fueron recabados sus datos.

---

<sup>158</sup> Davara Marcos, Isabel, *ibídem*, pp. 51-64.

<sup>159</sup> Instituto de Acceso la Información Pública y Protección de Datos personales para el Distrito Federal, *Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal*, INFODF, México, 2011, p. 154.

- ❖ Debe ser específico: Se debe de mencionar el para qué serán tratados sus datos, esto es, su finalidad con el objeto que el titular pueda o no, entregar sus datos.
- ❖ Debe ser informado: Refiere a la característica que se sujeta al deber de mantener un aviso que informe sobre el uso y destino de sus datos.

### **c) Calidad de los datos**

Pese a que la precisión semántica de esta categoría podría parecer que carezca de sustancia, en realidad, lo que el legislador refiere a través de este precepto son dos garantías que le dan contenido: el primero, establece que los datos deben siempre estar accesibles con la finalidad de poder rectificar la información que les concierne; la segunda garantía consiste en que solo sean requeridos los datos para poder cumplir con las atribuciones que por ley tiene el ente obligado, y, específicamente, para la finalidad para la que fueron obtenidos.

De tal grado, la calidad de la información de un conjunto de información personal se asegura a partir de cuatro elementos<sup>160</sup>, que aseguran la certeza de los datos que se recaban. A saber:

- ❖ Ciertos: Deben estar actualizados en todo momento de manera que respondan a la situación actual de su titular<sup>161</sup>.
- ❖ Adecuados: Esto significa que los datos resultan adecuados para la finalidad para la que se tratan.
- ❖ Pertinentes: La pertinencia del dato también debe concordar con la finalidad del tratamiento, puesto que los datos resultarán pertinentes en relación al servicio o medio por el que están siendo solicitados.

---

<sup>160</sup> Davara Marcos, *ibíd.*, p. 53.

<sup>161</sup> Del mismo modo, la condición de *ciertos*, en tanto son veraces. En este sentido, se establece una relación dual, donde el titular cuenta con la obligación de informar adecuadamente y el ente que recaba con la obligación de actualizar constantemente esos datos.



- ❖ No excesivos: Solamente se tratarán los datos que resulten necesarios para la finalidad o finalidades para las que se solicitan, buscando siempre obtener los mínimos datos necesarios para evitar un tratamiento que resulte inadecuado.

#### **d) Confidencialidad**

La confidencialidad consiste en establecer una barrera de acceso a los bancos de datos. Para ello, se dispone de figuras de responsabilidad con la finalidad que estos restrinjan el acceso. Dichas figuras, que serán revisadas posteriormente son la del titular, responsable y usuario.

Parapetado en este principio, los datos personales adquieren la calidad de irrenunciables; intransferibles, e; indelegables.

Sobre esta fracción, se argumenta por parte la Agencia de Protección de Datos, con sede en Madrid, España el que el *"...deber de secreto comporta que el responsable de los datos almacenados no pueda revelar ni dar a conocer su contenido teniendo el 'deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aún después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo..."*<sup>162</sup>

Dicho deber tiene cortapisas. Debido al seguimiento de actos de autoridad relativos a procesos jurisdiccionales, el titular de los datos puede no ser consentido en el manejo de sus datos, así como violentada su confidencialidad.

En síntesis, la confidencialidad establece un encuadre donde se delimitada hacia actores específicos la responsabilidad sobre el manejo de los datos y se pretende acotar el margen para la transmisión ilícita y la divulgación de los mismos.

#### **e) Seguridad**

En concordancia con el principio anterior, la previsión para asegurar los datos, consiste en garantizar que sólo quien esté autorizado para ello tenga acceso a tal información.

El elemento sustantivo que permite elaborar medidas preventivas y reactivas para un sistema de datos personales se plasma a través de un instrumento que enuncia

---

<sup>162</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales para el Distrito Federal, *ibíd.*, p. 156.

la ley, denominado *documento de seguridad*. Este documento de seguridad es el instrumento que permite dejar constancia de las medidas adoptadas para el resguardo de la información y, por tanto, aplicar el principio de seguridad. Al poder fijar medidas por escrito de medidas mínimas y asegurar niveles para determinar cómo garantizar la protección de los datos, este documento procura crear las previsiones para disminuir los riesgos de filtración bases de datos.

De tal modo es este documento el que permite establecer, por parte del responsable del sistema el mecanismo para cumplir y hacer cumplir los elementos que garanticen la integridad de un banco de datos, entendido como sistema de datos personales.

#### **f) Disponibilidad**

Este principio señala que deben de generarse sistemas que hagan disponibles, o en su caso, accesibles todo conjunto de información emitida por un titular. En este sentido, citamos a Davara donde menciona que “... *los datos tendrán que estructurarse de manera que en todo momento sea posible atender el ejercicio de los derechos de los interesados (...) así, al posibilitar el ejercicio de los derechos por los interesados, se puede garantizar efectivamente el cumplimiento de otros principios de la protección de datos, proteger al interesado, al mismo tiempo que quien los trata cumple con las obligaciones establecidas por la Ley y los Lineamientos*”.<sup>163</sup>

La disponibilidad, entonces supone que se pongan a disposición no solo de los titulares de los datos, sino a toda persona, todos los registros que contengan datos personales sobre cada una de las entidades obligadas por esta ley. Sin embargo, esto implica que al ser esta una prerrogativa personal, solo el titular de los datos está facultado para hacer uso de estos mecanismos y poder autodeterminarse sobre ellos.

También aquí, en este precepto, hallamos una tropicalización del *habeas data*. Es decir, visibilizar o publicar todos los datos, en este caso sistemas de datos que posee el ente público en cuestión.

#### **g) Temporalidad**

---

<sup>163</sup> Davara, *ibíd.*, p. 59.

Este principio supone que los datos tienen un ciclo de uso; tal como cualquier insumo que fue requerido, estos deben ser desechados; en tanto que ya no son útiles para la finalidad para la cual fueron solicitados. Toda vez que esta información cumplió su ciclo de uso debe ser dada de baja o cancelada con el fin que no pueda ser empleada con finalidad distintas de la que originalmente justificó su recolección

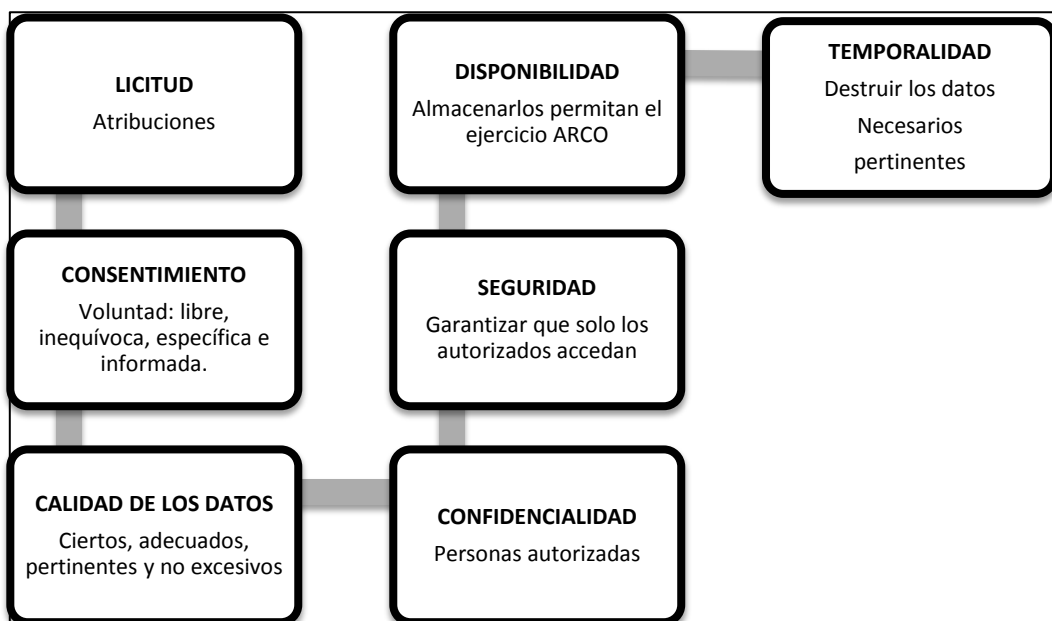
## h) Transparencia

Este principio refiere a la obligación por parte de los ciento diecinueve (119) entes obligados en el Distrito Federal para exhibir y publicitar todos los sistemas de datos personales en su poder. Considerado desde un Registro Electrónico de Sistemas de Datos Personales que deberá de manifestar y validar ante el órgano garante local.

Al contar con la publicación de los sistemas de datos personales, se establecen ciertas condiciones que garantizan que solo esos sistemas bajo la recolección específica de ciertos datos personales son los recabados por los entes públicos.

En síntesis, como se muestra en la figura siguiente:

**Figura 3. Síntesis de los principios de la LPDPDF**



Con base en el artículo 5° de los principios de LPDPDF

### 3.3. Sistemas de Datos Personales

Uno de los criterios que se disponen para poder regular los datos personales, consiste en establecer la definición de sistemas. Dentro de estos registros organizados se le da viabilidad y articulación a los principios de la Ley. Con esto, puede saberse qué clase de datos son contenidos; bajo qué precepto legal fueron obtenidos; la manera en que habrán de ser protegidos; la disponibilidad, y; temporalidad que supone cada sistema.

En cada sistema, de acuerdo con la legislación vigente en el Distrito Federal, se contempla que los sistemas de datos podrán albergar datos de diversa naturaleza o tipo; lo cual da lugar a que los sistemas puedan ser de naturaleza mixta: esto es, que se encuentren almacenados física y electrónicamente.

Dado que, de acuerdo con la Ley, una de sus primeras fases de aplicación consiste en obligar a los entes públicos a registrar los sistemas de datos personales que se desprenden de sus atribuciones, los sistemas solo podrán ser auditados por lo que el ente registra ante el órgano garante. Cosa poco satisfactoria de no existir mecanismos de vigilancia y supervisión que permitan que los entes declaren todos los datos personales que obran en su poder y a partir de ahí, se recurra a los sistemas de datos personales para poder disponer de ellos.

Con la finalidad de dar claridad sobre la definición específica de sistemas de datos personales, transcribimos el concepto que la Ley emplea:

*Todo conjunto organizado de archivos, registros, ficheros, bases o banco de datos personales de los entes públicos, cualquiera que sea la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.*<sup>164</sup>

Como podemos ver, bajo esta categoría se busca abarcar todo registro donde se encuentre información que no tiene la atribución de ser pública, pero que se encuentra bajo el resguardo de una autoridad y que se les da tratamiento con la

---

<sup>164</sup> Artículo 2° de la LPDPDF .

finalidad de realizar algún servicio público o debido a las funciones que desempeña esa institución.

Los sistemas de datos personales, por lo tanto, son los primeros elementos detectables para poder detectar y organizar la información que es gestionada por parte de los entes obligados.

### **3.4 Registro Electrónico de los Sistemas de Datos Personales**

Este sistema de registro se encuentra facultado para que se establezca el registro de los sistemas de datos personales. La obligación de informar qué sistemas posee el ente obligado está alineado al del *habeas data*, es decir, al deber de informar sobre los conjuntos de datos personales son a los que se les da tratamiento.

Dado que el acto de registrar funge como un elemento sustantivo de la tutela de la protección de los datos personales y de la vida privada, dicho registro incentiva a que toda persona pueda acceder a sus datos personales a partir de los sistemas creados desde las atribuciones conferidas a las dependencias y organismos del Distrito Federal.

Issa Luna menciona que existen casos similares a nivel internacional donde se habilita un registro sobre los sistemas de datos personales que obran en las entidades públicas. Se encuentran los casos de Argentina, en Buenos Aires con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y su Centro de Protección de Datos Personales. El registro de ficheros de datos, por parte de la Agencia de Protección de Datos, en Madrid, España. Finalmente, se encuentra la Oficina del Comisionado para la Información que mantiene un registro público, en Londres.<sup>165</sup>

Bajo esta concepción de publicar y registrar los sistemas, se encuentra que el organismo encargado de la tutela de la LPDPDF es el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

---

<sup>165</sup> Luna Pla, Issa, Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal Comentada, ibíd., p. 71-73.

(INFODF)<sup>166</sup>. De acuerdo con esto, este ente al que se le mandata en el artículo 23 para “dirigir y vigilar el cumplimiento de la presente Ley, así como de las normas que de ella deriven”.

En esta fracción normativa, hallamos los requerimientos que se establecen para realizar el registro por las unidades de sistemas de datos personales, que son los siguientes:

- ✓ Nombre y cargo del responsable y de los usuarios;
- ✓ Finalidad del sistema;
- ✓ Naturaleza de los datos personales contenidos en cada sistema;
- ✓ Forma de recolección y actualización de datos;
- ✓ Destino de los datos y personas físicas o morales a las que pueden ser transmitidos;
- ✓ Modo de interrelacionar la información registrada;
- ✓ Tiempo de conservación de los datos
- ✓ Medidas de seguridad.

Dado que el principio de máxima publicidad establecido desde la CPEUM, así como el principio de transparencia presente en el espíritu de esta Ley, se debe facilitar el acceso nominal a los registros que los diversos entes obligados dan tratamiento. Se dice que el acceso a los registros electrónicos es nominal, en tanto que se establece qué clase de registros poseen, mas no será factible el acceder a la información específica pues la posesión de los datos solo incumbe a su titular por lo que su naturaleza es estrictamente confidencial.

### **3.5. Prohibición sobre recolección de datos sensibles**

De manera preliminar, es necesario el definir en qué consiste el precepto normativo sobre datos sensibles, referimos el artículo 10 de la Ley en comento:

---

<sup>166</sup> Más adelante se detallan las atribuciones del órgano garante en el cumplimiento de la Ley.

*el origen étnico o racial, características morales o emocionales, ideología y opiniones políticas, creencias, convicciones religiosas, filosóficas y preferencia sexual.*

Asimismo, de conformidad con el numeral 5 de los Lineamientos para la Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, los datos especialmente protegidos:

Datos especialmente protegidos (sensibles): origen étnico o racial, características morales o emocionales, ideología y opiniones políticas, creencias, convicciones religiosas, filosóficas y preferencia sexual.

Con el objeto de reforzar la autodeterminación informativa de una persona sobre su información personal, y por tanto, su esfera de privacidad, la LPDPDF establece la prohibición por parte de cualquier autoridad que recabe datos exclusivamente sensibles. De este modo, se establece el que las personas puedan negarse a proporcionar información sobre su origen étnico o racial, características morales o emocionales, ideología y opiniones políticas, creencias, convicciones religiosas, filosóficas y preferencia sexual.

De acuerdo con el artículo 10 de esa disposición, la causalidad por la que pueden ser recabados datos potencialmente dañinos a la esfera de privacidad individual se legitiman cuando exista un consentimiento del titular; con fines estadísticos; por medio de alguna atribución establecida en una Ley o por medio del interés general.

De ser recolectados estos datos estos deberán ser disociados. Esto es, desvincular el dato de la persona con el fin que esta no sea identificada o identificable a partir de esa información.

Finalmente, podemos señalar que se desincentiva a las autoridades que rigen al Distrito Federal para poder recolectar estos datos, a menos que se caiga en las previsiones del párrafo segundo de esta normatividad. Por ello, es relevante esta fracción, pues faculta a todas las personas de negarse a entregar información que pueda dañar su persona de algún modo.

### **3.6. Seguridad de los Sistemas de Datos Personales**

Para profundizar sobre una de las vertientes de mayor importancia, la seguridad de los sistemas de datos personales. La cual resulta de una de las previsiones,

precisamente, de proteger los datos, desarrollamos los mecanismos que la Ley dispone para este fin.

Desde este punto puede afirmarse el que un criterio sustantivo que materializa la protección de los datos personales son las medidas que los sujetos obligados adoptan para resguardan correctamente la información que cotidianamente maneja conforme a sus actividades.

Y si bien, es en el artículo quinto de esta normatividad donde queda apuntalado este eje rector, no es sino en el artículo 14 donde se desarrolla a plenitud este precepto.

Para ello, se contemplan dos métodos, los tipos de seguridad que existen y por otra parte, los niveles conforme a los datos a los que se les da tratamiento. En este sentido, los cuatro tipos de seguridad establecidos son<sup>167</sup>:

- Física: Se refiere a toda medida orientada a la protección de instalaciones, equipos, soportes o sistemas de datos para la prevención de riesgos por caso fortuito o causas de fuerza mayor;
- Lógica: Se refiere a las medidas de protección que permiten la identificación y autenticación de las personas o usuarios autorizados para el tratamiento de los datos personales de acuerdo con su función;
- De desarrollo y aplicaciones: Corresponde a las autorizaciones con las que deberá contar la creación o tratamiento de sistemas de datos personales, según su importancia, para garantizar el adecuado desarrollo y uso de los datos, previendo la participación de usuarios, la separación de entornos, la metodología a seguir, ciclos de vida y gestión;
- De cifrado: Consiste en la implementación de algoritmos, claves, contraseñas, así como dispositivos concretos de protección que garanticen la integridad y confidencialidad de la información; y
- De comunicaciones y redes: Se refiere a las restricciones preventivas y/o de riesgos que deberán observar los usuarios de datos o sistemas de datos personales para acceder a dominios o cargar programas autorizados, así como para el manejo de telecomunicaciones.

---

<sup>167</sup> Artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.



Por otra parte, encontramos que las medidas de seguridad son clasificadas en tres niveles: básico, medio y alto. Estos niveles parten desde la premisa que la naturaleza de los datos está en función de las medidas que deba adoptarse para protegerlos y limitar su acceso o alcance público.

Para ello se establece una tipología correspondiente a la naturaleza de los datos personales que deben configurarse en alguno de los niveles:

**Básico:**

- ❖ Todos los sistemas que contengan datos de carácter personal.

**Medio:**

- ❖ Infracciones administrativas o penales
- ❖ Información financiera
- ❖ Datos patrimoniales.
- ❖ Datos psicométricos

**Alto:**

- ❖ Ideología.
- ❖ Filiación política.
- ❖ Creencias religiosas
- ❖ Origen étnico.
- ❖ Datos de salud y genéticos
- ❖ Preferencias sexuales
- ❖ Información de seguridad o preventiva

Dicho lo anterior, notamos que el nivel básico refiere a todos los datos identificativos comunes; tales como nombre, dirección y teléfono. En tanto que el nivel medio contempla situación financiera y patrimonial, así como sanciones administrativas. Finalmente, el nivel alto resguarda los datos que son considerados como sensibles, es decir, todos aquellos que puedan poner en vulnerabilidad al sujeto por sus opiniones, creencias o estado de salud.

Debe subrayarse el hecho sobre las medidas que deban adaptarse a los datos que resguardan los entes públicos son acumulables<sup>168</sup>. Esto es, que aquella

---

<sup>168</sup> Davara F. de Marcos, Isabel, *ibíd.* p. 106-110.

información que por su naturaleza debe tener seguridad media deberá contar con el nivel básico y así sucesivamente.

Una de las piezas fundamentales dentro de los niveles de seguridad es el documento de seguridad, el cual es un instrumento de carácter confidencial que se define de la siguiente manera:

*“... contiene las medidas de seguridad administrativa, física y técnica aplicables a sus sistemas de datos personales con el fin de asegurar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información personal que éstos contienen...”*<sup>169</sup>.

Enseguida, de acuerdo con Davara, las obligaciones contenidas en el documento de seguridad en el nivel básico son las siguientes<sup>170</sup>:

- a) Las medidas, normas, procedimientos, reglas y estándares encaminados a garantizar el nivel de seguridad.
- b) Las funciones y obligaciones del personal, con base en las normas de seguridad.
- c) Sanciones por incumplimiento.
- d) Relación de sujetos autorizados para intervenir en el tratamiento de los datos.
- e) Procedimientos de identificación y autenticación de dicho acceso.
- f) Archivos que contiene información de carácter personal.
- g) Controles de acceso.
- h) Realización de soportes.
- i) Procedimientos para realizar copias de respaldo.

Por su parte, el nivel medio adoptará las medias siguientes como mínimos exigibles:

- a) Nombrar al responsable del sistema de seguridad .
- b) Ejercicios de control y supervisión para cumplir con el documento de seguridad.

---

<sup>169</sup> IFAI, citado en Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, *ibíd.*, p. 179.

<sup>170</sup> Davara, *ibíd.*, p. 109-111.

- c) Mecanismos de acceso personalizados.
- d) Controles preventivos contra acceso a los datos por alguien que no está autorizado.
- e) Ejercicios preventivos de acceso para la mejor gestión de las bases de datos.
- f) Sistemas de auditoría a los procesos de seguridad cada dos años.

En síntesis, la tabla siguiente muestra la naturaleza de los datos catalogada conforme a un nivel de seguridad y las medidas que los sujetos obligados deben observar para la tutela de los datos personales:

**Tabla 2. Niveles y medidas de seguridad en los datos personales**

| NIVEL         | CLASE DE DATO PERSONAL   | MEDIDAS DE SEGURIDAD  |  |   |
|---------------|--|---|--|---|
| <b>BÁSICO</b> | Todos los datos personales   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Documento de seguridad</li> <li>✓ Obligaciones del personal que trata los datos</li> <li>✓ Copias de respaldo</li> </ul> |  |   |
| <b>MEDIO</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Infracciones administrativas</li> <li>✓ Datos patrimoniales</li> <li>✓ Datos financieros</li> <li>✓ Datos psicométricos</li> </ul>                    |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Responsable de seguridad</li> <li>✓ Supervisión y auditorías</li> </ul> |   |
| <b>ALTO</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ideología</li> <li>✓ Religión</li> <li>✓ Creencias</li> <li>✓ Filiación política</li> <li>✓ Origen racial</li> <li>✓ Preferencias sexuales</li> </ul> |   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Registro de acceso</li> <li>✓ Bloqueo a sistemas electrónicos</li> </ul> |

Tabla realizada a partir de Davara Marcos, ibíd.

### 3.7. Transmisión de sistemas de datos personales

Dado que los sistemas de datos personales tienden a tener relevancia en la gestión de las administraciones públicas estatales, se contempla en esta

disposición dos causales bajo las cuales pueden ser transmitidos sistemas de datos personales. A saber:

a) *Entre entidades federativas*: Debido a las relaciones que otras entidades federativas mantienen con el Distrito Federal, la Ley contempla que sean realizadas con base en niveles de seguridad semejantes a los que se contemplan en el marco de la LPDPDF.

En este caso de transmisión, se encuentran contemplados los entes con facultades *semi jurisdiccionales* por violaciones a derechos humanos o sanciones en el servicio público. Por tanto, estas entidades consideradas son la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Contraloría General del Distrito Federal; la Auditoría Superior de la Ciudad de México, y; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

b) *Entes internacionales*: En el caso de ceder información personal hacia personas o terceros, es decir, instituciones fuera del territorio mexicano, este proceso queda bajo el cargo del responsable del sistema de los datos personales; para ello, tendrán que regirse bajo las disposiciones federales<sup>171</sup> y de la misma manera se establece que el nivel de seguridad sea semejante o superior al que rige para el caso del Distrito Federal.

Los mecanismos que se disponen en esta norma, pueden señalarse como incompletos: debido a que no existen atribuciones que con base en esta Ley, le prohíban al titular de un sistema de datos personales de un Ente el ceder información al no existir condiciones que garanticen la integralidad de estos sistemas de datos.

Por lo tanto, el mecanismo deseables de seguridad carecen de elementos adjetivos que permitan hacer verificable el grado de protección a la información que se comunica ya sea entre entidades o entre instituciones a nivel internacional. Asimismo, señalamos que existe una carencia preocupante con respecto a sanciones en cuanto se transmita información contenida en los sistemas de datos mediante convenios entre entidades públicas; ya que es suficiente, de acuerdo

---

<sup>171</sup> De acuerdo con lo previsto en el Capítulo V, de la Ley Federal de Protección de Datos, a partir de su artículo 36.

con la Ley, que uno de los entes transmisores cuente con facultades suficientes para poder entregarlos a los demás.

### **3.8. Derechos Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición**

El conjunto de acciones que un sujeto puede ejercer sobre sus datos entendido como la capacidad del titular de los datos para decidir sobre el manejo de sus datos, se engloban bajo el acrónimo de derechos “ARCO”.

Estos derechos, de acuerdo con el Tribunal Constitucional Español sirven como la función capital para garantizar el control sobre sus datos personales<sup>172</sup>.

Si bien, se encuentran enunciados estos derechos en el rango constitucional, con la reforma antes mencionada, la LPDPDF dedica un capítulo a estos derechos y su procedimiento. Es a partir del artículo 26 donde reconoce que el ejercicio de estos derechos está destinado en exclusiva a particulares.

De esta manera, se desarrollan en las subsecuentes fracciones cada uno de estos derechos.

Dado que no es de nuestro interés un desarrollo a profundidad de categorías meramente enunciativas, se considera pertinente el explicar en síntesis cada uno de ellos:

*El derecho de Acceso*<sup>173</sup>: establece la facultad para que toda persona pueda vincularse con el ente público para solicitar y obtener información de los datos de carácter personal que han sido sometidos a tratamiento, el origen o cómo fue obtenida dicha información personal y las cesiones o transmisiones que se han hecho o aquellas cesiones de datos que potencialmente se está facultado a realizar.

*Derecho de Rectificación*<sup>174</sup>: consiste en la facultad que el titular de los datos tiene para que por este medio exija la modificación de alguna información personal

---

<sup>172</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español, citado en: *Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal, Texto de Apoyo la formación de servidores públicos*, ibíd. p. 150-153.

<sup>173</sup> Davara F., Isabel, ibíd., pp. 187-210.

<sup>174</sup> ibíd.

cuando esta no sea la adecuada o esté incompleta. Es importante señalar que además puede rectificar cuando el titular considera que la información que tiene el ente obligado es *excesiva*.

*Derecho de Cancelación*<sup>175</sup>: puede ser definido como aquel derecho que permite, solicitar al ente obligado la eliminación de su información que no se encuentre en armonía con los preceptos que rigen a la LPDPDF.

*Derecho de Oposición*<sup>176</sup>: permite, negarse a que su información sea objeto de tratamiento dentro de un sistema, cuando ésta hubiere sido recabada sin el consentimiento de éste. Este solo será procedente cuando el almacenamiento de los datos por parte de algún cuerpo administrativo no disponga la conservación de los datos bajo atribuciones que le confiera alguna disposición..

En síntesis podemos definirlo conforme a la ley de la siguiente manera:

**Tabla 2. Síntesis de los derechos ARCO**

|                      |  |
|----------------------|--|
| <b>Acceso</b>        | Cuando se:"... solicitar y obtener información de los datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las cesiones realizadas o que se prevén hacer..." Artículo 27                              |
| <b>Rectificación</b> | "Procederá el derecho de rectificación de datos del interesado, en los sistemas de datos personales, cuando tales datos resulten inexactos o incompletos, inadecuados o excesivos..." Artículo 28  |
| <b>Cancelación</b>   | Procede: "... cuando el tratamiento de los mismos no se ajuste a lo dispuesto en la Ley o en los lineamientos emitidos por el Instituto, o cuando hubiere ejercido el derecho de oposición y éste haya resultado procedente" Artículo 29 |
| <b>Oposición</b>     | Cuando"... en el supuesto en que los datos se hubiesen recabado sin su consentimiento, cuando existan motivos fundados para ello y la ley no disponga lo contrario" Artículo 30  |

---

<sup>175</sup> ibíd.

<sup>176</sup> ibíd.

### 3.9. Del procedimiento de estos derechos

Debido al sesgo de origen, el ejercicio de las acciones de autodeterminación informativa se basa en el modelo de la Ley de Transparencia del Distrito Federal. En este esquema, cuando el titular de los datos personales desea hacer ejercicio de los recursos que la LPDPDF pone a su alcance debe relacionarse con una Oficina de Información Pública (OIP)<sup>177</sup> presente en cada uno de los 120 entes obligados ante estas dos disposiciones.

Bajo estos supuestos, se establecen tres medios para tener por presentada una solicitud, estos son: electrónico, verbal y físico.<sup>178</sup>

De este modo el artículo 33 describe las modalidades para presentar una solicitud ARCO, como se detalla a continuación:

- I. Por escrito material, será la presentada personalmente por el interesado o su representante legal, en la oficina de información pública, o bien, a través de correo ordinario, correo certificado o servicio de mensajería;
- II. En forma verbal, será la que realiza el interesado o su representante legal directamente en la oficina de información pública, de manera oral y directa, la cual deberá ser capturada por el responsable de la oficina en el formato respectivo;
- III. Por correo electrónico, será la que realiza el interesado a través de una dirección electrónica y sea enviada a la dirección de correo electrónico asignada a la oficina de información pública del ente público;
- IV. Por el sistema electrónico que el Instituto establezca para tal efecto, y
- V. Por vía telefónica, en términos de los lineamientos que expida el Instituto.

Es decir, a través del sistema electrónico de solicitudes de información, telefónica y presencial ante la OIP.

---

<sup>177</sup> De acuerdo con la definición establecida en la Ley bajo análisis, Oficina de Información Pública es: "*La unidad administrativa receptora de las solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales en posesión de los entes públicos, a cuya tutela estará el tramite de las mismas, conforme a lo establecido en esta Ley y en los lineamientos que al efecto expida el Instituto*". Artículo 2 de la LPDPDF.

Debido a que el ejercicio de estos derechos se basa en la premisa de ser un acto personal, se condicionan ciertos requisitos bajo los cuales deben hacerse estas solicitudes. A saber:

- Nombre del ente público.
- Nombre del titular de los datos.
- Descripción del derecho ARCO a ejercerse
- Domicilio (físico o electrónico)
- Forma de entrega de la información<sup>179</sup>

A partir de la entrega de una solicitud ante las Oficinas de Información Pública, este ente debe comenzar a dar trámite el recurso ante las unidades administrativas para facilitar la localización ante los sistemas de datos personales que estos dan tratamiento.

Debido a que la solicitud pueda caer en la causalidad de que la información requerida no sea localizada mediante la búsqueda los sistemas de datos personales en posesión de los entes obligados, este deberá levantar un acta circunstanciada en conjunto con el órgano interno de control .

Ya que existen términos específicos para la respuesta a una solicitud de esta naturaleza deberá de informar a la persona que realizó la solicitud en un plazo de 15 días hábiles.<sup>180</sup>

Para efectos de poder identificar al solicitante con la información en personal en posesión del ente público se solicitará identificación, de acuerdo a la LPDPDF, estos pueden ser: credencial para votar, pasaporte, cédula profesional, etcétera.

### **3.10. Recurso de Revisión**

En el transcurso del presente análisis se ha afirmado que las facultades de los órganos garantes les confieren atribuciones sobre dos derechos fundamentales: el primero, el derecho de acceso a la información pública; y el segundo, la protección de los datos personales en posesión de entes públicos. Ahora bien, desde la naturaleza autónoma de los órganos locales, que ahora queda elevada a rango

---

<sup>179</sup> En el artículo 34 se detallan los requisitos generales sobre los que versa la solicitud ARCO.

<sup>180</sup> Artículo 32 de la LPDPDF.



constitucional desde la reforma de 2014 al artículo 6°, se crean esta clase organismos semi-jurisdiccionales. Estas organizaciones con funciones similares a los del poder judicial permiten sustanciar las omisiones en las que pueden caer los entes públicos derivados de las respuestas que ofrecen a los titulares de la información personal. De ahí la relevancia de esta función para eficientar la autodeterminación informativa en caso de incumplimiento; este recurso de inconformidad, por supuesto, queda a cargo del órgano garante del Distrito Federal para ser resuelto tal como se detalla a continuación.

Cabe hacer una anotación: debido a que los actos que dieron origen a la respuesta pueden caer en alguna clase incumplimiento sobre la tutela de un derecho fundamental, esta clase de recurso en contra de las decisiones emitidas por una autoridad se le denomina como "*due process of law*"<sup>181</sup> ya que al ser canalizado hacia una autoridad imparcial y autónoma se revisa sobre su apego al proceso de ley adecuado.

A partir del artículo 38 de la LPDPDF queda previsto por lo tanto este recurso:

***"Artículo 38.- Podrá interponer recurso de revisión ante el Instituto, el interesado que se considere agraviado por la resolución definitiva, que recaiga a su solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición o ante la omisión de la respuesta..."***

Debido al firme vínculo que existe entre la ley de transparencia y la de datos, no encontramos las causales en la LPDPDF por los que un particular puede inconformarse, pero sí se mencionan en la LTAIPDF, estos elementos son los siguientes<sup>182</sup>:

- a) Negativa de acceso a la información.
- b) Declaratoria de inexistencia de información.
- c) Tipo de clasificación de la información como reservada o confidencial.
- d) Entrega de información distinta a la solicitada o en un formato incomprensible.

---

<sup>181</sup> Carbonell, Miguel, Ley de Datos Personales Comentada, p. 251.

<sup>182</sup> Artículo 77 de la LTAIPDF.

- e) La inconformidad de los costos, tiempos de entrega y contenido de la información.
- f) La información que se entregó es incompleta o no corresponda con la solicitud.
- g) Falta de respuesta del Ente Obligado a su solicitud, dentro de los plazos establecidos en esta Ley.
- h) Negativa del Ente Obligado a realizar la consulta directa.
- i) El solicitante estime que la respuesta del Ente Obligado es antijurídica o carente de fundamentación y motivación.

En cuanto al plazo para interponer un recurso de revisión, se señala en el artículo 78 de la LTAIPDF, que son 15 días hábiles a partir de que la OIP brinda respuesta al titular de los datos personales.

Es de mencionarse que las resoluciones que emite el órgano garante después de la resolución del recurso de revisión son inatacables por parte de los sujetos obligados. No obstante, el agraviado sí puede inconformarse sobre la resolución a lo que la LTAIPDF le denomina como recurso de revocación por lo que no existe definitividad de la resolución sino hasta que se solventa ante el mismo Instituto este recurso<sup>183</sup>.

Finalmente, el Instituto, de acuerdo con la Ley de Transparencia emite cinco clases de resoluciones a partir del recurso de revisión en cuestión por el cual un titular se inconforma de la respuesta de un ente obligado. A saber:

- ❖ Desechar por improcedente.
- ❖ Sobreseerlo.
- ❖ Confirmar la respuesta.
- ❖ Revocar la respuesta.
- ❖ Modificar la respuesta.

---

<sup>183</sup> Carbonell, *ibíd.*, p. 252.

### 3.11. De las infracciones en materia de datos personales

Finalmente, la LPDPDF, contempla una serie de infracciones que se especifican con el objeto de catalogar las faltas en las que puede incurrir los diversos entes obligados pueden realizar.

Con el objeto de simplificar las infracciones que se prevén en el artículo 41<sup>184</sup> de esta normativa podemos agruparlas en dos conjuntos comunes:

- a) aquella de infracciones a los principios;
- b) aquellas sobre el tratamiento que se les da a un sistema de datos personales y se supondría un conjunto para otra clase de conductas en las que tendrían que activarse los mecanismos por los que el órgano garante accione sus atribuciones de tutela sobre los datos personales.

| Clasificación | Infracciones  |
|---------------|---|
| Principios    | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Recabar datos de carácter personal sin proporcionar la información prevista en la presente Ley;</li> <li>✓ Crear sistema de datos de carácter personal, sin la publicación previa en la Gaceta Oficial del Distrito Federal;</li> <li>✓ Obtener datos sin el consentimiento expreso del interesado cuando éste es requerido;</li> <li>✓ Incumplir los principios previstos por la presente Ley;</li> <li>✓ Transgredir las medidas de protección y confidencialidad a las que se refiere la presente Ley;</li> <li>✓ Obtener datos personales de manera engañosa o fraudulenta;</li> </ul> |
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La omisión o irregularidad en la atención de solicitudes de acceso,</li> </ul>   |

<sup>184</sup> Con base en los supuestos del texto de apoyo del INFODF se realiza la presente clasificación. *Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal, Texto de Apoyo la formación de servidores públicos*, ibíd. pp. 204-206

|  |  |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">Tratamiento</p> | <p>rectificación, cancelación u oposición de datos personales;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Impedir, obstaculizar o negar el ejercicio de derechos a que se refiere la presente Ley;</li> <li>✓ VII. Transgredir las medidas de protección y confidencialidad a las que se refiere la presente Ley;</li> <li>✓ Transmitir datos personales, fuera de los casos permitidos, particularmente cuando la transmisión haya tenido por objeto obtener un lucro indebido;</li> <li>✓ Destruir, alterar, ceder datos personales, archivos o sistemas de datos personales sin autorización;</li> </ul>                            |
| <p style="text-align: center;">Otras</p>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Omitir total o parcialmente el cumplimiento de las resoluciones realizadas por el Instituto, así como obstruir las funciones del mismo;</li> <li>✓ Omitir o presentar de manera extemporánea los informes a que se refiere la presente Ley;</li> <li>✓ Impedir u obstaculizar la inspección ordenada por el Instituto o su instrucción de bloqueo de sistemas de datos personales, y</li> <li>✓ Incumplir con la inmovilización de sistemas de datos personales ordenada por el Instituto, y</li> <li>✓ El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.</li> </ul> |

Finalmente, cabe señalar que debido a que el órgano garante del Distrito Federal no posee facultades para infraccionar a servidores públicos; este da vista a los órganos de interno de control o contralorías<sup>185</sup> del ente obligado competente con

<sup>185</sup> De conformidad con el artículo 41, ya referido se señala que será sancionado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

"Las infracciones a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, **será sancionada en términos de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, siendo independientes de las de orden civil o penal que procedan, así

la finalidad que, el OIC a su vez, emita las resoluciones que consideren procedentes en contra de los servidores públicos<sup>186</sup> que lesionen la privacidad de una persona o incumplan contra los mecanismos que se enuncian para la salvaguarda de los sistemas de datos personales.

### **3.12. El órgano garante del derecho de acceso a la información y los datos personales**

#### **Antecedentes**

A la luz que el órgano garante construye su andamiaje organizativo desde la función de transparentar toda la información que detenta la Administración Pública del Distrito Federal, es necesario recordar los antecedentes que dan lugar a su creación.

La primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) fue publicada en la GODF el 8 de mayo de 2003 que se abre paso a la primera disposición en materia del derecho de acceso a la información pública. El cumplimiento de esta Ley estuvo a cargo del Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CONSI), que se crea por la ALDF en marzo de 2004. Posteriormente, con base en una reforma a la Ley en octubre de 2005 se decreta la extinción del CONSI y se da paso a la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que se constituye la naturaleza órgano autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión, encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la LTAIPDF.

Debido a los mecanismos de ajuste en el robustecimiento del derecho de acceso a la información pública y las interrelaciones con los entes obligados que eran los agentes principales para la materialización del DAIP se realizan 5 grandes reformas a la LTAIPDF:

---

como los procedimientos para el resarcimiento del daño ocasionado por el ente público."

<sup>186</sup> Cabe señalar que en el caso que el Instituto señale el incumplimiento en materia de datos personales vía vista al órgano interno de control, no constituye per sé una infracción, sino que la instancia que define la resolución es el OIC competente de admitir el señalamiento del órgano local.

- ✓ 31 de diciembre de 2003
- ✓ 28 de octubre de 2005
- ✓ 26 de diciembre de 2005
- ✓ 31 de enero de 2006
- ✓ 5 de enero de 2007

Posteriormente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que es publicada en la GODF el veintiocho de marzo de dos mil ocho con la que se abroga la disposición del año 2003.

Asimismo, esta Ley, ha tenido cuatro reformas, a saber: la primera, el 13 de abril de 2009 y las tres restantes el 16 de junio, 16 de agosto y 29 de agosto de 2011 respectivamente.

Por otra parte, recordemos que en octubre de 2008 es publicada en la GODF la LPDPDF, donde desde el rango constitucional y debido a las competencias de los Estados, se faculta a los organismos locales a la protección de los datos personales. Por ello, el denominado "INFODF" cambia su denominación al de "Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal" a partir de la publicación de esta normatividad.

### **Marco jurídico de referencia**

Brevemente, detallamos cuál es el andamiaje jurídico que confiere atribuciones a este órgano que tutela el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en el Distrito Federal<sup>187</sup>:

### **Normatividad aplicable**

- ✓ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> Manual de Organización del INFODF, disponible en: [www.INFODF.org.mx/nueva\\_ley/14/1/.../MANUALORGINFODF.doc](http://www.INFODF.org.mx/nueva_ley/14/1/.../MANUALORGINFODF.doc). Última consulta: septiembre 2015.

<sup>188</sup> D.O.F. 31/12/1982; sus reformas y adiciones.

- ✓ Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal corriente.
- ✓ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal<sup>189</sup>.
- ✓ Ley de Protección de Datos Personales para Distrito Federal<sup>190</sup>.
- ✓ Ley de Archivos del Distrito Federal<sup>191</sup>.
- ✓ Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal<sup>192</sup>.
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>193</sup>.
- ✓ Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>194</sup>.
- ✓ Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>195</sup>.

### **Estructura organizativa**

El órgano garante de estas disposiciones se conforma a partir de una estructura colegiada. Este proceso colegiado, al que se le denomina Pleno se conforma a partir de cinco Comisionados Ciudadanos, que durarán en su cargo un periodo de seis años<sup>196</sup>

A partir de estos cinco comisionados elegidos por la ALDF, debe de nombrarse un Comisionado Presidente que funge como representante legal y administrativo del instituto.

---

<sup>189</sup> G.O.D.F. 29/11/2013; sus reformas y adiciones.

<sup>190</sup> G.O.D.F. 03/10/2008.

<sup>191</sup> G.O.D.F. 08/10/2008.

<sup>192</sup> G.O.D.F. 31/12/2009; sus reformas y adiciones

<sup>193</sup> G.O.D.F. 29/12/1998.

<sup>194</sup> G.O.D.F. 19/12/2002.

<sup>195</sup> G.O.D.F. 21/12/1995.

<sup>196</sup> De acuerdo con el artículo 66 de la LTAIPDF que se enuncia de la siguiente manera:

**"Artículo 66.** *El Instituto se integrará por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados Ciudadanos, representantes de la sociedad civil, mismos que serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal...*"

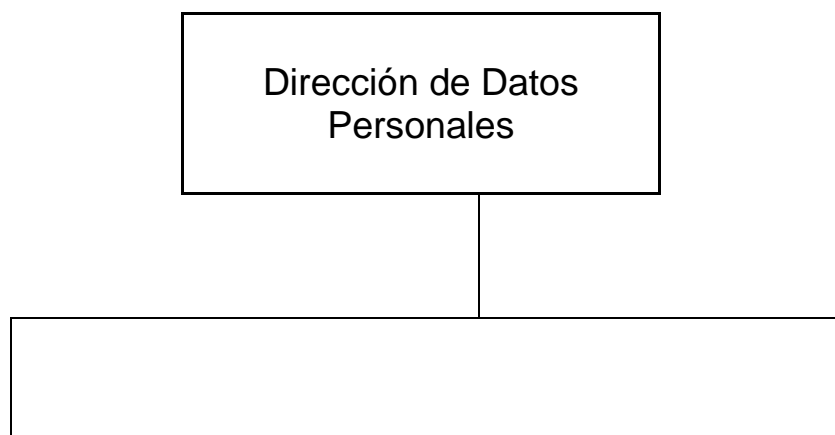
A continuación, mostramos el diagrama organizacional de este Instituto para efectos de mostrar la presencia de estructura administrativa para atender la tutela de los datos personales conferida desde la LPDPDF:

- Pleno del INFODF.
- Comisionado Presidente.
- Comisionados Ciudadanos.
- Secretaria Técnica y Secretaria Ejecutiva.

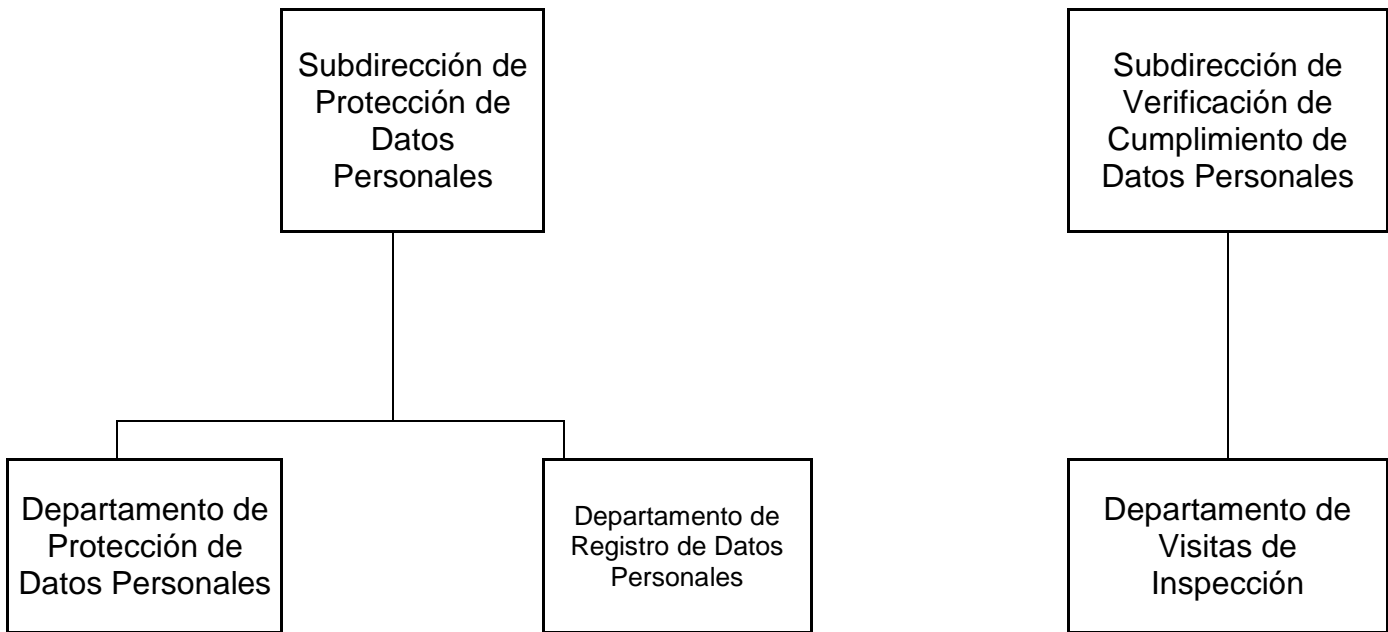
Direcciones de Área:

- Jurídica y de Desarrollo Normativo.
- Evaluación y Estudios.
- Capacitación y Cultura de la Transparencia.
- Vinculación con la Sociedad.
- Datos Personales.
- Administración y Finanzas.
- Contraloría.

Con respecto a la Dirección de Datos, su organigrama se compone de una Dirección de Área; Dos Subdirecciones, y; dos jefaturas de unidad departamental. El cual se presenta a continuación:







Organigrama realizado con base en la información pública de oficio del INFODF, última revisión. diciembre 2014

### 3.13. De las atribuciones del órgano local y su autonomía

Tal como recordará el lector, producto del estudio de las disposiciones que regulan la protección de los datos personales, mencionamos que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INFODF, en lo sucesivo) sustenta su carácter autónomo a partir de lo que dispone el artículo 122, inciso Ñ. Del mismo modo, con base en el mismo artículo de la Carta Magna es reconocido autoridades facsímiles a los poderes constituidos convencionales, pero carentes de una Constitución local propia por lo que su carácter de sede de los poderes federales refiere que los órganos autónomos sustentan su autonomía con base en una ley propia que expresamente refiera esa condición.

Por lo anterior, dado que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con facultades para legislar en materia de derecho de acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos –en términos del mismo artículo 122, ya citado- la Ley que refiere de manera expresa sobre el órgano garante de la Ciudad México es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Bajo las consideraciones previas la LTAIPDF establece este carácter autónomo en términos del artículo 63 de la Ley, así como las atribuciones directivas y de vigilancia con respecto a la tutela de este derecho<sup>197</sup>:

*"El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal **es un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública**<sup>198</sup>, encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la presente Ley y las normas que de ella deriven, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones."*

Tal como se afirmó más arriba, al contar este órgano local con autonomía por medio de la legislación competente en términos del derecho de acceso a la información pública, obliga a dependencias y organismos así como a las entidades que componen a las tres autoridades y partidos políticos. Tal como se desarrollará más adelante.

Asimismo, los artículos subsecuentes desarrollan la manera en la que se conforma el patrimonio del Instituto (artículo 64); la administración de su patrimonio y los principios que se seguirán en su administración (artículo 65); la conformación del Instituto como un órgano colegiado integrado por cinco comisionados ciudadanos, siendo uno de ellos la o él Comisionado Presidente (artículo 66); los requisitos para ser comisionado ciudadano (artículo 67), y; la duración de su encargo así como los supuestos por los cuales puedan ser removidos de su encargo (artículo 69).

Sobre las atribuciones conferidas a este Instituto, están se depositan en el artículo 71 de la LTAIDF que refieren al Pleno que de acuerdo con la ley en cuestión enuncia que este órgano deliberativo. El cual:

---

<sup>197</sup> De acuerdo con Miguel Carbonell, existen diversas formas de organizar instituciones que se ocupan de garantizar derechos fundamentales. Algunas de estos mecanismos de garantía son. administrativos, judiciales, preventivos, restaurativo. Carbonell en *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal Comentada*, ibíd., p. 160.

<sup>198</sup> El subrayado es propio

*Será la instancia directiva y la Presidencia la ejecutiva, por lo tanto tendrá las atribuciones suficientes para hacer cumplir la presente Ley, salvo aquellas que le estén expresamente conferidas al Pleno del Instituto.*<sup>199</sup>

Sobre las atribuciones con las que cuenta el Instituto de Acceso a la Información Pública son cincuenta y tres; para efectos de este trabajo enunciamos aquellas que consideramos de mayor importancia:

- Emitir opiniones y recomendaciones sobre la Ley y a los Entes Obligados (fracc. I).
- Dar trámite a todos los procesos relativos a los recursos de revisión relativos a solicitudes de acceso a la información (fracc. II).
- Emitir reglamentación interna y normas para su organización (fracc. VII).
- Evaluar el acatamiento de las normas en materia de transparencia y publicidad de los Entes Obligados (fracc. XI).
- Elaborar su proyecto de presupuesto anual (fracc. XVIII).
- Implementar mecanismos de observación que permita a la población utilizar la transparencia para vigilar y evaluar el desempeño de los Entes Obligados (fracc. XXIV).
- Establecer la estructura administrativa del Instituto y su jerarquización, así como los mecanismos para la selección y contratación del personal (fracc. XXXIII).
- Establecer mecanismos que impulsen los proyectos de organizaciones de la sociedad civil encaminados a la promoción del derecho de acceso a la información (fracc. XLIX).

Tal como puede observarse a partir de las atribuciones definidas por parte de la normativa de transparencia del Distrito Federal, este órgano cuenta con un abanico importante de facultades que le permiten delinear las líneas generales sobre su competencia autónoma en materia de derecho de acceso a la información pública así como lo relativo a la gestión, organización y reglamentación interna que permita dotarse de una estructura organizativa suficiente para dar cauce a las obligaciones establecidas en la LTAIPDF.

---

<sup>199</sup> Artículo 68, LTAIPDF.

Por otra parte, la expedición de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal complementa el ámbito de competencia para la tutela de los datos personales en posesión de la administración pública del Distrito Federal previsto por medio de los Entes Obligados por ambas disposiciones.

Es en el artículo 24 de la LPDPDF donde se detalla qué atribuciones les son conferidas al Instituto para poder dar cauce a la tutela del habeas data. Son dieciocho las fracciones que este artículo menciona, nosotros señalamos de nueva cuenta los que apreciamos como los de mayor relevancia para efectos de este estudio:

*Artículo 24.-*

*I. Establecer, en el ámbito de su competencia, políticas y lineamientos de observancia general para el manejo, tratamiento, seguridad y protección de los datos personales que estén en posesión de los entes públicos, así como expedir aquellas normas que resulten necesarias para el cumplimiento de esta Ley;*

*II. Diseñar y aprobar los formatos de solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales;*

*III. Establecer sistemas electrónicos para la recepción y trámite de solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales;*

*IV. Llevar a cabo el registro de los sistemas de datos personales en posesión de los entes públicos;*

*V. Elaborar y mantener actualizado el registro del nivel de seguridad aplicable a los sistemas de datos personales, en posesión de los entes públicos, en términos de esta Ley;*

*VI. Emitir opiniones sobre temas relacionados con la presente Ley, así como formular observaciones y recomendaciones a los entes públicos, derivadas del incumplimiento de los principios que rigen esta Ley;*

*VII. Hacer del conocimiento del órgano de control interno del ente público que corresponda, las resoluciones que emita relacionadas con la probable violación a las disposiciones materia de la presente Ley;*

*...*

*IX. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir el conocimiento de la presente Ley;*

*X. Solicitar y evaluar los informes presentados por los entes públicos respecto del ejercicio de los derechos previstos en esta Ley. Dicha evaluación se incluirá en el informe que de conformidad con el artículo 74 de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública presenta el Instituto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y deberá incluir por lo menos:*

*a) El número de solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales presentadas ante cada Ente Público, así como su resultado;*

- b) *El tiempo de respuesta a la solicitud;*
- c) *El estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de esta Ley;*
- d) *El uso de los recursos públicos en la materia;*
- e) *Las acciones desarrolladas;*
- f) *Sus indicadores de gestión; y*
- g) *El impacto de su actuación.*

*XI. Organizar seminarios, cursos, talleres y demás actividades que promuevan el conocimiento de la presente Ley y los derechos de las personas sobre sus datos personales;*

*XII. Establecer programas de capacitación en materia de protección de datos personales y promover acciones que faciliten a los entes públicos y a su personal participar de estas actividades, a fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los principios que rigen la presente Ley;*

*...*

*XIV. Promover la elaboración de guías que expliquen los procedimientos y trámites materia de esta Ley;*

*XV. Investigar, substanciar y resolver el recurso de revisión en los términos previstos en esta Ley y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal;*

*XVI. Evaluar la actuación de los Entes Públicos, mediante la práctica de visitas de inspección periódicas de oficio, a efecto de verificar la observancia de los principios contenidos en esta Ley, las cuales en ningún caso podrán referirse a información de acceso restringido de conformidad con la legislación aplicable;*

*XVII. Procurar la conciliación de los intereses de los interesados con los de los entes públicos, cuando éstos entren en conflicto con motivo de la aplicación de la presente Ley;..."*

Dicho lo anterior, en este ordenamiento se tiene previsto facultades para la expedición de normatividad de conocimiento general para los entes obligados en materia de habeas data; poner a disposición un sistema electrónico para el trámite de solicitudes "ARCO"; registro electrónico de sistemas de datos personales; emitir opiniones en materia de la Ley comentada; dar conocimiento a los órganos internos de control de los entes obligados la presunta violación o incumplimiento de los preceptos de la legalidad de los datos personales; solicitar informes, entre otros.

Cabe mencionar que si bien, las atribuciones del órgano garante de la Ciudad de México no es de suyo extensa en el artículo 24 de la LPDPDF, esta se encuentra en consonancia con lo que respecta a la LTAIPDF, a lo cual, ciertos procesos

deliberativos, tales como el recurso de revisión se les da trámite conforme a la segunda.

Ahora bien, habría que hacer un estudio mucho más detallado si acaso el marco de atribución es equivalente al de derecho de acceso a la información *vís a vís* con el de la protección de los datos personales. Dado que no es objeto de nuestra investigación dejaremos esta consideración abierta a juicio del lector.

### 3.13.1. Distinciones entre INFODF e INAI

Cabe hacer una aclaración procedente en el marco de la revisión de las atribuciones conferidas a esta organización que tutela los dos derechos de raíz informática: el INFODF no cuenta con una autonomía de rango constitucional tal como sucede como en el caso del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que se manifiesta a partir del sexto constitucional, ya que si bien, el artículo 122 hace mención de la existencia de este organismo este cuenta con una autonomía que emana de una normatividad secundaria que en este caso es la LTAIPDF, misma que no está considerada en el marco del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuya modificación depende de las facultades regulatorias del Congreso de la Unión. Ofrecemos al lector un cuadro sinóptico de la idea en comento:

|               | <b>Tipo de autonomía</b> | <b>Instancia decisoria</b> | <b>Alcance de la Ley</b> | <b>Sector que regula</b>              |
|---------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| <b>INAI</b>   | Constitucional, art. 6   | Pleno/Comisionados         | Nacional                 | Sector Público y Privado              |
| <b>INFODF</b> | Constitucional, 122      | Pleno/Comisionados         | Distrito Federal         | Público: administración pública local |

Por lo anterior, el ámbito de competencia del organismo autónomo nacional del derecho de acceso a la información pública y protección de los datos personales se le dota de un marco normativo robusto por lo que hace al artículo 6 y 16 constitucionales; la Ley General y Federales de Transparencia; así como la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Por otra parte, el INFODF cuenta con un fundamento también constitucional, en términos del artículo 122; la LTAIPDF, y; la LPDPDF.

Sin contravenir a los párrafos anteriores, la reforma constitucional en materia de transparencia establece una especie de subordinación de los organismos locales de transparencia al dotarle de un mecanismo de atracción de los recursos de revisión, de ahí, por tanto su carácter nacional.

Otra distinción fundamental en materia de protección de datos personales entre INAI e INFODF consiste en su competencia para proteger los datos en posesión del sector público federal en términos de la LFTAIPG y en posesión de los particulares, por medio de la LFPDPP. Es así, que dado el esquema de distribución de competencias, el corpus normativo de la Ley local de datos le compete el establecer criterios rectores y tutelar los datos en posesión de la administración pública local.

De este modo, el andamiaje institucional determina que en el caso de los organismos y el Distrito Federal, órgano local, se les faculte a proteger los datos personales que obran en los registros de la administración pública local. En el orden federal se le dota de mayores atribuciones al INAI para garantizar los datos en el sector gubernamental y privado, y para establecer un precepto de progresividad de los derechos al conocer de los recursos de los organismos locales para la efectiva garantía de derechos humanos.

Dicho lo anterior, de acuerdo con Issa Luna Pla con respecto a las facultades de las que se le dota a una entidad de carácter autónomo, es posible agrupar las atribuciones en cinco rubros de aplicación: a) atribuciones de regulación; b) atribuciones administrativas; c) atribuciones educativas; d) atribuciones de evaluación y vigilancia, y; e) atribuciones resolutorias<sup>200</sup>

En este sentido, con base en las facultades regulatorias que se le otorgan a este órgano, se le faculta para la interpretación y aplicación la Ley. De tal grado puede emitir políticas, lineamientos, opiniones u observaciones en materia de protección de datos personales.

---

<sup>200</sup> Luna Pla, Issa, *ibíd.*, p. 171.

En cuanto a lo que hace las atribuciones administrativas, son aquellas actividades que le permiten realizar verificación y control hacia los sujetos obligados por la Ley. En estas se encuentran el diseño de formatos de solicitudes, la creación de sistemas electrónicos, el registro de los sistemas, así como el diseño en los sistemas de seguridad para la protección de los sistemas de información personal. Asimismo, encargado de realizar funciones de instrucción o educativas en materia de datos personales, se le mandata en seis fracciones de este artículo<sup>201</sup> para que realice actividades de difusión esenciales en el conocimiento de los datos personales, así como de las agencias administrativas para la resolución y aplicación de la norma.

Otra actividad relevante es aquella de la promoción de actividades académicas para que pueda elaborar y publicar estudios e investigaciones, seminarios, talleres, cursos, vinculados al ejercicio de los derechos ARCO y la elaboración de guías prácticas para el despliegue de estos recursos ante los sujetos obligados.

También, en relación con las actividades educativas que el órgano garante del Distrito Federal debe realizar se encuentran las actividades de capacitación. En estos programas dirigidos hacia los servidores públicos se fomentarán para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que la LPDPDF obliga ante la administración del Distrito Federal.

Un elemento vital conferido en atribuciones para el Instituto se encuentra en las actividades de evaluación y vigilancia. Estas atribuciones están vinculadas a la eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones así como la implementación en el tratamiento que se les da a los datos personales. Entre estos informes se encuentran los siguientes<sup>202</sup>:

- a) El número de solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales presentadas ante cada Ente Público, así como su resultado;
- b) El tiempo de respuesta a la solicitud;

---

<sup>201</sup> Fracciones correspondientes a la VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV.

<sup>202</sup> *ibíd.*, p. 173-174.



- c) El estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de esta Ley;
- d) El uso de los recursos públicos en la materia;
- e) Las acciones desarrolladas;
- f) Sus indicadores de gestión; y
- g) El impacto de su actuación.

Por otra parte, se detallan aquellas actividades que dotan al órgano de sus facultades cuasi-jurisdiccionales para emitir resoluciones a partir de los procedimientos de verificación, control y substanciación ante supuestas violaciones ante el ejercicio de los derechos ARCO.

En este sentido, se encuentran elementos a partir de esta serie de atribuciones para resolver, investigar, substanciar y resolver recursos de revisión bajo lo que prevé la LTAPIDF.

### **3.14. Entes Obligados**

El órgano garante de los derechos de acceso a la información pública y protección de los datos personales, al situarse como un organismo de naturaleza autónoma ejerce sus facultades en función del cumplimiento de las obligaciones de la LTAIPDF y la LDPDF en los entes obligados.

Estas organizaciones públicas para el caso del Distrito Federal ocupan a los tres poderes, órganos autónomos, fideicomisos, fondos públicos partidos políticos y sindicatos. De conformidad con la LTAIPDF estos son:

*La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; El Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por*

*Ley; los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas; así como aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público.*<sup>203</sup>

En resumen, estas dos leyes, contemplan que para el caso del Distrito Federal, son ciento veinte los entes obligados a cumplir con ambas disposiciones; tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 3. Conjunto de Entes Obligados por clasificación**

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| Ejecutivo <sup>204</sup>        | 101 |
| Administración Pública Central  | 22  |
| Desconcentrados y Paraestatales | 63  |
| Delegaciones Políticas          | 16  |
| Judicial                        | 2   |
| Legislativo                     | 3   |
| Autónomo                        | 7   |
| Partidos Políticos              | 7   |

<sup>203</sup> De conformidad con el artículo 4, fracc. V de la Ley.

<sup>204</sup> El Ejecutivo se compone por: administración pública central; desconcentrado y paraestatal; delegaciones políticas.

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| Total Entes Obligados | 120 |
|-----------------------|-----|

Elaboración propia con base en las evaluaciones realizadas por el INFODF

### 3.15. Ponderación de la estructura normativa de la LPDPDPF

Dado que desarrollamos con cierta amplitud las características que establecen los criterios que guían a la protección de datos personales, es importante seguir dos vías para su valoración: por un lado, la correspondiente a la Ley en sí, bajo los esquemas regulatorios previstos. Por otra parte, se encuentra las atribuciones de las que le son dotadas al órgano garante para, precisamente, garantizar las condiciones administrativas y jurídicas para la tutela de ese derecho.

Enseguida, es preciso subrayar que el marco general de esta Ley nos permite vislumbrar los elementos sobre la categoría; principios de la Ley; la categoría de sistema de datos personales; prohibición para crear sistemas de datos personales de naturaleza sensible; medidas y niveles de seguridad; derechos ARCO y su ejercicio; del recurso de revisión; sanciones ante la infracción flagrante y el uso indebido de los datos personales.

Todos estos preceptos, obligatorios para los entes públicos del padrón que el órgano autónomo ha construido marcan la ruta que determina cuáles son las características de la política en materia de datos.

Recordemos que la estructura de la presente normativa surge a partir de las regulaciones de estándar internacional, como la antes mencionada Directiva 95/46/CE de la Unión Europea, así como las Directrices determinadas por la OCDE.

No obstante, pensamos que el parámetro general que la Ley determina se limita a partir que se desagrega en los criterios de Derechos ARCO. Estos derechos ARCO constituyen las acciones que el sujeto ejerce ante los entes obligados para acceder a sus datos, rectificarlos, cancelarlos u oponerse a que sean transferidos sin licitud hacia otro órgano de gobierno. Toda vez que la primera barrera que la normatividad debería establecer para su procedimiento debe proceder de fijar las condiciones de certeza jurídica e infraestructura para asegurar que los datos

personales no sean cedidos, traficados, corrompidos, entre otras tantas acciones de uso indebido de los datos personales.

Toda vez que un juicio apresurado podría llevar a deducir que en contraposición con la LTAIPDF, resulta instrumento regulatorio que relega residualmente a la normativa local en materia de datos personales, asumimos que con base en el estudio de esta normatividad su alcance es amplio en un contexto interpretativo donde la autonomía de Ley del INFODF le faculta a ser el ente interpretativo y garante de toda la administración pública que constituye al Distrito Federal.

Finalmente, con respecto a la Ley, consideramos que las atribuciones de naturaleza semi-jurisdiccional bajo las cuales, se emiten resoluciones al ser resultado un recurso de revisión en el que se determina un incumplimiento en términos de la Ley de Protección de Datos, se encuentran acotadas por los órganos internos de control de cada uno de los entes obligados, tal como será visto en los resultados estadísticos *a posteriori*.

Con respecto al órgano garante, recordemos que este nace debido a las facultades residuales de la Federación, donde se crean órganos garantes de acceso a la información y protección de los datos personales para el sector público para las entidades federativas y el Distrito Federal. Las atribuciones que les dotan ambas leyes a los órganos garantes locales, los hace, por tanto, los responsables directos de la aplicación, vigilancia y tutela, no solo de la operación de una Ley en sí, sino de dos derechos humanos, lo cual da mayor relevancia a las funciones que ejercen y por tanto, su impacto social

De tal modo, como fue enunciado consideramos que el mandato que ordena al INFODF desde la expedición de la Ley de Protección de Datos del Distrito Federal, conlleva a sobrecargar sus funciones, debido a falta recursos humanos y financieros. Esto es porque, de las veintisiete atribuciones que el artículo 24 de esta normatividad se enuncia, estas no son ejercidas del todo, tal como será visto en el análisis sobre los Programas Operativos Anuales.

Por lo anterior, una consideración que se desprende de la descripción de esta normatividad es la correcta aplicación de los preceptos normativos en el ámbito internacional y del país. No obstante, el esquema prescriptivo de la Ley al ser

contrapuesto con una valoración de la eficiencia operativa del órgano local de transparencia muestra una diferencia de un marco normativo robusto. De este modo, entraremos a describir los insumos estadísticos que nos permitan apreciar dicho desempeño.

#### **4. Análisis de información sobre los resultados en la aplicación del derecho a la protección de los datos personales 2010-2013**

Debido a que en los apartados anteriores, se enuncia que desde la inclusión conceptual que da como resultado al derecho a la protección de los datos personales, partiendo de la premisa en ser un derecho humano en relación a la privacidad de las personas y su derecho a la autodeterminación informativa; aplicado, en este caso, al marco de actuación de la administración pública; las normativas y modelos que rigen en distintos países; la inclusión y reconocimiento de este derecho a nivel constitucional que guarda una relación intrínseca con el derecho de acceso a la información pública.

Por otra parte, en el Distrito Federal, se presenta el análisis de la ley. Tal como se hace presente, consideramos que el marco normativo es la sistematización de un conjunto de reglas que facilitan la aplicación de un concepto. No obstante, no es factible saber cuál es la funcionalidad de las disposiciones si no son visibilizados sus efectos en las estructuras jurídicas que denominan y rigen. De ahí, el sentido de desarrollar este apartado, que a su vez, se divide en dos secciones.

La primera sección, dispone de la información de los denominados Programas Operativos Anuales. Que es la forma en la que se realiza la planeación de los recursos financieros para poder alcanzar metas programáticas. Dado que la información correspondiente a qué clase de recursos fueron destinados del año 2010 a 2013 orienta como una herramienta para evaluar cuántos recursos son destinados hacia ese fin; cuáles son las metas que se determinan y de qué manera se aprovechan los recursos con base en las atribuciones *de jure* en conjunto de los recursos financieros. El segundo, consiste en un análisis con respecto a las muestras estadísticas que el órgano garante del Distrito Federal

dispone<sup>205</sup> bajo el marco las premisas de las atribuciones conferidas por la normatividad.

La justificación se sustenta en la finalidad de contar con información verificable para el desarrollo de un análisis objetivo de las condiciones cuantitativas que finamente, brinden una guía hacia la comprobación empírica del argumento de la tesis que originalmente fue planteado.

#### **4.1.- Análisis del Programa Operativo Anual 2010-2013**

Este apartado consiste en el análisis de información presupuestaria y programática del órgano autónomo. Lo compone el periodo que va del año 2010 a 2013. Con el fin de rastrear qué objetivos han sido trazados para la tutela del derecho a la protección de los datos personales que queda a cargo del INFODF. Toda vez que podemos entender los programas operativos anuales como la hoja de ruta en la que se destinan recursos humanos, financieros y materiales, podemos medir la forma en la que se avanza en los objetivos de cierta política.

Para ello, consideramos que la información fidedigna y verificable se desprende de dichos informes para corroborar qué criterios se desprenden de la aplicación de las atribuciones legales plasmadas en la LPDPDF. La sección se conforma por el análisis individual los objetivos trazados durante cada año, el presupuesto asignado en lo general por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y una breve síntesis que permita visualizar cómo fueron modificándose las prioridades o fueron alcanzados los objetivos delineados en los distintos POA.

##### **4.1.1. Presupuesto asignado**

---

<sup>205</sup> La primera sección se basa en los resultados estadísticos que se desprenden del Sistema de Solicitudes en la vertiente de solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) relacionada a la protección de datos personales. Esta información se encuentra disponible para su consulta en la página del órgano garante en la información pública de oficio, en el artículo 22. fracc. V. El enlace electrónico es: [http://www.INFODF.org.mx/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1248](http://www.INFODF.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=1248)

El INFODF, al ser un órgano autónomo, recibe sus atribuciones legales de dos leyes: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal (LTAIPDF) y la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal (LPDPDF). Al concebir a la institución como el órgano garante, principalmente, del derecho de acceso a la información, este tiene la mayoría de sus atribuciones en función de la política de la transparencia. Es decir, la configuración mexicana de la protección de los datos personales es residual a la de la información pública; como una salvaguarda ante la expansión de la ola de apertura de información pública, pero que en este caso, pertenece a particulares.

Ahora bien, regresando a la cuestión de la autonomía, este ente realiza y administra su presupuesto; que es determinado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad por lo establecido por la LTAIPDF, en su artículo 64, fracción I:

**Artículo 64.** El patrimonio del Instituto estará constituido por:  
 I. Los ingresos que perciba conforme al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal<sup>206</sup>

De acuerdo con el presupuesto de egresos de los años del 2010 a 2013, el INFODF ha recibido el siguiente monto por la ALDF:

| <b>AÑO</b> | <b>PRESUPUESTO ASIGNADO (mdp)</b> |
|------------|-----------------------------------|
| 2010       | 101.9                             |
| 2011       | 103.8                             |
| 2012       | 107.8                             |
| 2013       | 115.5                             |
|            | <b>PROMEDIO: 107.2</b>            |

Dado lo anterior, este órgano garante ha recibido poco más de 100 millones de pesos anuales para su operación y la tutela de la transparencia y la privacidad. Dado en 2009, se le confiere la tutela de la LPDPDF es preciso analizar cuáles

---

<sup>206</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Última reforma, diciembre de 2014.

fueron las líneas a seguir para la vigilancia de los datos personales en el marco de los programas operativos anuales. Mismos que desarrollamos a continuación.

### **Programas Operativos 2010-2013**

Los programas operativos anuales son un documento de planeación a mediano plazo. Cuenta con un marco general para poder comparar el desarrollo de cada ejercicio presupuestal. Contiene estrategias para el cumplimiento de la tutela de la transparencia y la privacidad, en el caso del INFODF.

Este documento, se conforma por 10 apartados, que son las siguientes<sup>207</sup>:

- I.- Introducción
- II.- Establecimiento de Necesidades
- III.- Política de Gasto
- IV.- Objetivos estratégicos
- V.- Programas institucionales
- VI.- Objetivos específicos
- VII.- Cuantificación física y financiera de las actividades a realizar
- VIII.- Presupuesto por capítulo de gasto
- IX.- Estimación de ingreso
- X.- Estimación de gastos

#### **4.2. Programa Operativo anual 2010**

En este año, el Instituto comenzó a desarrollar la infraestructura normativa y programática que versaba sobre la reciente atribución de la LPDPDF, en la parte sobre establecimiento de necesidades, el que se fijó 17 funciones con las que daría mayor funcionalidad a las funciones de acceso, rectificación, cancelación y

---

<sup>207</sup> Para el desarrollo de nuestro trabajo, emplearemos las secciones II, IV y VII en el que se contiene la información relevante de la política de protección de datos personales



oposición. Mencionamos las quince funciones de mayor relevancia; sintetizadas, pues son la línea inicial sobre el que se determinan acciones a posteriori<sup>208</sup>.

1. Elaborar el modelo guía de documento de seguridad para los entes obligados
2. Emitir recomendaciones en materia de seguridad de la información contenida en los Sistemas de Datos Personales (SDP).
3. Implementar y mantener en funcionamiento el Registro Electrónico de los SDP.
4. Monitorear semestralmente la aplicación informática de Registro de Sistemas de Datos Personales.
5. Actualizar, los Lineamientos para la Protección de Datos Personales en el Distrito Federal.
6. Verificar los formatos en los que son capturados datos personales, que fueron enviados al INFODF por parte de los sujetos obligados.
7. Dar vista a los órganos internos de control de los Entes que hayan incumplido con las obligaciones de Ley.
8. Desarrollar actividades de acompañamiento a los Entes Públicos en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LPDPDF.
9. Realizar inspecciones derivadas de la detección de presuntas anomalías, ya sea en la fase de registro de sistemas, o bien por la presunción de existencia de sistemas no contemplados en los reportes enviados por los Entes Públicos al INFODF.
10. Organizar eventos de acompañamiento y retroalimentación con los Entes Públicos
11. Recabar informes acerca de los procedimientos administrativos iniciados con motivo del incumplimiento de la LPDPDF
12. Reforzar las tareas de capacitación e impartición de talleres en materia de protección de datos personales
13. A través de la definición de políticas en materia de comunicación social, vinculación con la sociedad y cultura de la transparencia, difundir los derechos ARCO entre las personas.
14. Incluir el tema de la protección de datos personales en la ejecución de las Jornadas Delegacionales y Jornadas Especiales realizadas por el INFODF, así como elaborar materiales impresos alusivos a los temas inherentes a la protección de datos personales.
15. Con el objeto de ampliar el análisis sobre la PDP, publicar un libro con temas afines a los contenidos de la LPDPDF, en colaboración con el Instituto nacional de Acceso a la Información Pública y con la Agencia Española de Protección de Datos.

---

<sup>208</sup> Programa Operativo Anual 2010, Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, p. 17-19.

En la sección denominada Cuantificación Física y Financiera de las Actividades a Realizar se plasma el costo, unidad de medida, el impacto financiero y se especifica la acción en específico. En este año, se programó la acción sobre el "programa para la protección de los derechos ARCO" con un costo de 1 millón de pesos, siendo que la mitad de ello fue destinado hacia la contratación de personal (capítulo 1000 de las claves de programación-presupuestación) y lo restante a servicios generales.

### **4.3. Programa Operativo Anual 2011**

En el siguiente ejercicio presupuestario se determinó que se habían realizado cuatro acciones de relevancia entre 2009 y 2010 en la vertiente de la protección de los datos personales:

a) Aprobación de lineamientos para la protección de datos personales; b) Capacitación a 6,600 servidores públicos; c) La inscripción de 1,326 sistemas de datos personales por parte de los obligados; d) Publicación de manuales de autoformación y la publicación de la Ley comentada.

No obstante, del gran espectro de las quince funciones enunciadas como parte de las atribuciones fijadas por la LPDPDF, la introducción al POA 2011 aun contempla que se realice revisión a lineamientos, revisión a los sistemas, visitas de inspección, capacitación, jornadas delegacionales<sup>209</sup>. Es decir, las mismas líneas que en 2010, pero con ciertos alcances que enunciaron durante los dos años anteriores. Cosa que en principio, parece reflejar que las atribuciones legales no son plenamente aprovechadas. Asimismo, se determinó que sus tres principales atribuciones en la materia de datos personales eran las de: *vigilancia y dirección en el cumplimiento de obligaciones por parte de los Sujetos obligados; llevar el registro de los sistemas de datos personales y otra información de los Entes Públicos; y, por último, el desarrollo normativo y de investigación en el tema.*

---

<sup>209</sup> Introducción al POA 2011, pp. 8-12.

Lo cual lleva a reducir el campo de acción en las líneas que se habían establecido para la protección de los datos personales.

De nueva cuenta, empleando la sección VII del Programa Operativo Anual de ese año se encontró que se determinaron siete acciones en materia de datos personales: un informe de cumplimiento sobre las obligaciones por parte de los entes obligados; un estudio sobre los sistemas de datos personales registrados por los entes públicos; publicación de una guía especializada en la materia; un sistema de indicadores en protección de datos personales; monitoreo de registro de sistemas de datos personales; realizar lineamientos sobre el tratamiento de los datos personales; elaborar materiales sobre el ejercicio de los derechos ARCO.

De estas siete acciones solamente se destinaron 90 mil pesos, mientras que las demás fueron alineadas al área de capítulo de gasto en servicios personales, sin especificar el monto destinado a ese fin.

#### **4.4. Programa Operativo Anual 2012**

En este periodo se determinó, de nueva cuenta que habían sido alcanzados cinco objetivos entre 2009 y 2011: aprobación de lineamientos en protección de datos personales; 7 mil 100 servidores públicos capacitados de manera presencial y virtual; el registro de los mil 326 sistemas que se había contemplado desde 2010; emisión de cincuenta opiniones técnicas y 150 asesorías personalizadas en la materia; de nueva cuenta, la publicación del manual de autoformación y la ley comentada.

Es decir, de los objetivos trazados durante 2010, únicamente se avanzó en el aumento en capacitación y la emisión de opiniones y consultas a particulares.

En este año, de nueva cuenta se mencionan las atribuciones en materia de vigilancia, registro, evaluación por indicadores que se había empleado desde 2010.

Es importante mencionar que, a diferencia de los POA 2010 y 2011, en este sí se menciona la composición del gasto por área , donde la creación de la Dirección de Datos Personales únicamente ocupa 4.3% del gasto total del Instituto, es decir,

una cifra cercana a los 4.6 millones de pesos con respecto al presupuesto estimado que asigna la ALDF mediante el presupuesto de egresos.

La tabla mencionada es la siguiente<sup>210</sup>.

**Tabla 4. Composición porcentual del gasto por área**

| <b>Área</b>   | <b>Porcentaje</b> |
|---|-------------------|
| Secretaría Técnica                                      | 2.9               |
| Secretaría Ejecutiva                                    | 4.7               |
| Contraloría   | 2.7               |
| Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo               | 37.2              |
| Dirección de Evaluación y Estudios                      | 5.6               |
| <b>Dirección de Datos Personales</b>                    | <b>4.3</b>        |
| Dirección de Vinculación con la Sociedad                | 5.4               |
| Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia | 6.6               |
| Dirección de Tecnologías de Información                 | 6.5               |
| Dirección de Administración y Finanzas                  | 17.1              |
| Coordinación de Información                             | 2.9               |
| Coordinación de Difusión                                | 4.1               |
| <b>Total</b>  | <b>100.0</b>      |

Tabla elaborada con base en la información del POA 2012

A diferencia del Programa Operativo de 2010, en este se fijó únicamente tres acciones en la cuantificación física y financiera, donde se contempla la evaluación del cumplimiento de las obligaciones en la materia por parte de los entes públicos; llevar a cabo eventos en materia de protección de datos personales, y; se crea un reconocimiento en mejores prácticas en protección e innovación en datos personales. De estas tres acciones se destinó solo a dos un presupuesto global de 125 mil pesos.

#### **4.5. Programa Operativo Anual 2013**

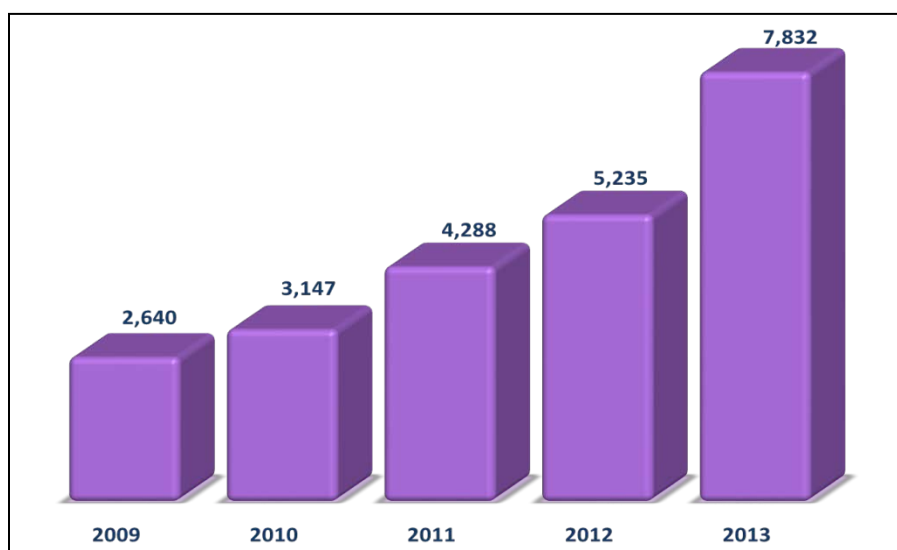
Este programa operativo es un tanto distinto, con respecto al desarrollo de los previos; dado que existe un cambio en los Comisionados Ciudadanos, la ALDF

<sup>210</sup> Tabla de composición de gasto, Programa Operativo Anual 2012, p. 40.

eligió un nuevo pleno con lo que se reconoce ciertos espacios de oportunidad en los esquemas de planeación del Instituto. Se muestra cierta concentración en el índice global de solicitudes de acceso a la información y datos personales, pues si bien, para 2012, fueron realizadas 89 mil solicitudes, estas se realizaron a través de 14 mil solicitantes<sup>211</sup>, lo cual demuestra una clara falta de penetración en ambos derechos en proporción a la población capitalina.

En cuanto al avance o consolidación de este derecho, las solicitudes realizadas en materia de acceso, rectificación, cancelación y oposición es de 7832 para 2013:

**Gráfico 1. Solicitudes ARCO 2009-2013**



Realizado con base en la información del POA 2013.

No obstante, la proporción ante las 97,678 solicitudes de acceso a información representa solo el 8% del total; por lo cual aún resulta precario, dado que el promedio de avance en las solicitudes ARCO es de 7.5% anual.

En otro sentido, este documento, a diferencia de los anteriores no muestra qué acciones fueron alcanzadas durante 2012; no obstante, fija tareas para el fortalecimiento en la aplicación la LPDPDF. Como son la capacitación de servidores públicos para prevenir el uso indebido de datos personales; la

<sup>211</sup> Introducción, Programa Operativo Anual 2013, p. 8.

publicación una guía para servidores públicos -misma que había sido enunciada en el POA 2012-; la publicación de un cartel informativo, y; la realización de un evento en el marco de la protección de los datos personales.

En cuanto a la proporción del gasto destinado específicamente al área del Instituto encargada de orientar la política en materia de protección de datos personales, es de 6%, es decir, un aumento de 8.1% con respecto a 2011. Esto es una cantidad aproximada a los 6.9 millones de pesos para su operación anual.

Finalmente, en este ciclo presupuestario, se fijan dos acciones: evaluación del cumplimiento de las obligaciones en la materia; llevar a cabo eventos en protección de datos personales con un monto de 108 mil pesos para ese fin.

#### **4.6. Ponderación de los Programas Operativos Anuales 2010 a 2013**

Mencionamos que en 2010, fueron mencionadas diecisiete atribuciones legales conferidas por parte de la aplicación de la LPDPDF, de las cuales quince, de mayor importancia, se encontraban enunciadas en el rango de operación del órgano garante.

A partir de 2011, se menciona el alcance de ciertas metas en los rangos de capacitación, eventos, publicación y difusión de materiales bibliográficos así como el robustecimiento del marco normativo en datos personales.

No obstante, como ya mencionamos, consideramos que pese a los esfuerzos dan lugar a espacios de oportunidad, toda vez que como se muestra en 2012 y 2013, la proporción del gasto destinado a los datos personales alcanza, como máximo el 6% del gasto total del órgano garante.

Esto, tiene como primer impacto, la falta de alcance en las solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición, que como se mostró no rebasa el 8% del universo de solicitudes recibidas.

Toda vez que los programas operativos anuales son uno de los instrumentos con mayor vigor para la planeación el alcance en la aplicación y cobertura en las atribuciones de Ley, resultada limitada y permite vislumbrar otros derroteros para su operación.

Dado que, como veremos en el siguiente apartado, los resultados estadísticos de la serie temporal que se elige es producto de los esfuerzos institucionales que cabe analizar y ponderar para valorar la verificabilidad de la hipótesis que fue planteada en el presente documento.

## **5. Resultados estadísticos del Sistema de Solicitudes de Información**

Para efectos explicativos, el insumo con el que se determina la siguiente prueba de análisis cuantitativo se da a través de la integración de la información de cuatro informes anuales que presenta el órgano garante para los años 2010, 2011, 2012 y 2013. Esto con el objeto de verificar con base en una secuencia actual los resultados que esta Ley ha tenido.

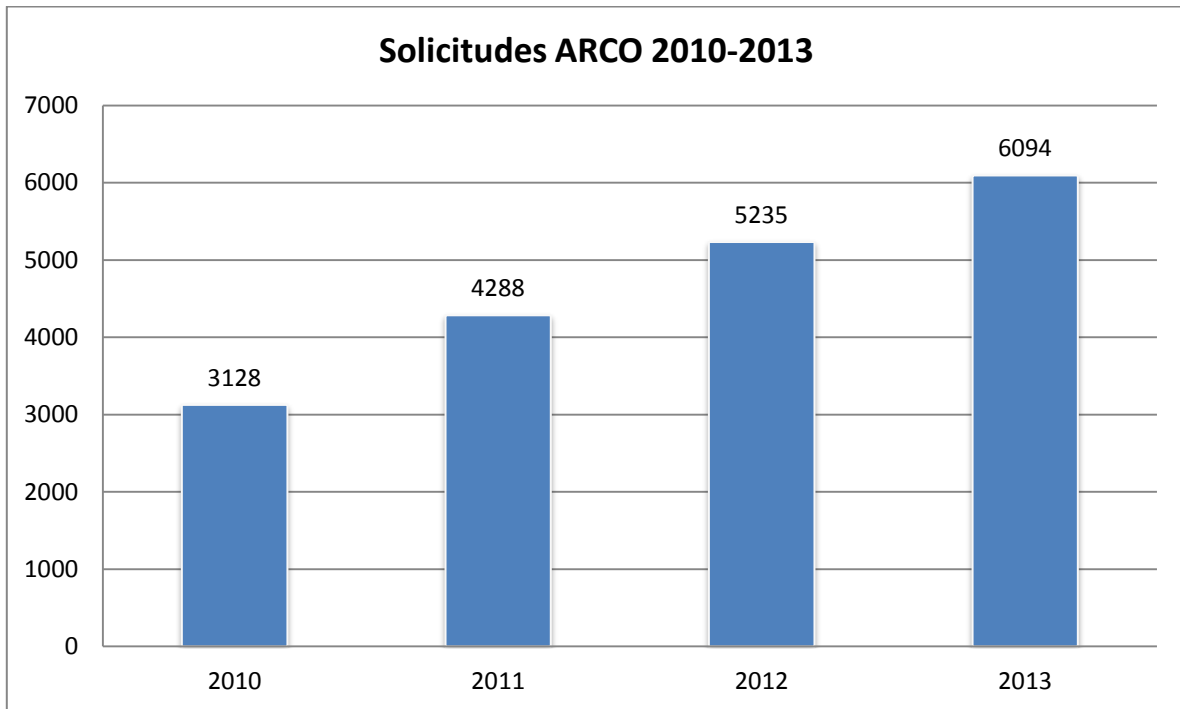
Asimismo, se especifica que los rubros bajo los cuales se ha integrado las secuencias de actuación del derecho a la protección de datos personales son dieciocho, mismos que son sintetizados y analizados para juicio del lector:

- ❖ Total de solicitudes ARCO
- ❖ Solicitudes ARCO por órgano de gobierno
- ❖ Derecho solicitado ante OIP
- ❖ Categoría de datos personal solicitado
- ❖ Estado de las solicitudes ARCO
- ❖ Sentido de la resolución a solicitud ARCO
- ❖ Perfil sociodemográfico del solicitante
- ❖ Recursos de revisión de solicitud ARCO
- ❖ Sentido de los recursos de revisión
- ❖ Vistas a órganos internos de control
- ❖ Quejas presentadas por violaciones
- ❖ Registro de sistemas de datos personales
- ❖ Niveles de seguridad de los sistemas de datos personales
- ❖ Cesiones de datos personales
- ❖ Recursos públicos aplicados hacia datos personales
- ❖ Acciones del órgano garante en materia de protección de datos personales

❖ Impacto del órgano garante en materia de datos personales

### 5.1. Total de solicitudes ARCO 2010 – 2013

Gráfico 2. Histórico, total solicitudes 2010-2013



Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF<sup>212</sup>

Para el periodo de 2010 a 2013, puede observarse un aumento gradual en el ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa en sus cuatro vertientes: acceso, rectificación, cancelación y oposición.

Este total de solicitudes, que en comparativa con el año 2010 reportan un aumento de 94.8% muestran, además que en comparativa con las solicitudes de acceso a información pública representan únicamente el 6.3% de las 97 mil 376.

Derivado de lo anterior, se observa un repunte en este derecho con respecto a periodos anteriores, donde hallamos que la media de solicitudes se corresponde con 4688 solicitudes anuales en la progresividad de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos.

<sup>212</sup> Ibídem, Informes de resultados.



## 5.2. Solicitudes ARCO por Órgano de Gobierno

En este apartado se trata la orientación de las solicitudes en materia de datos personales en relación de los órganos para el gobierno del Distrito Federal. Para efectos de medir la tendencia de la distribución de las solicitudes por cada uno de los órganos de gobierno se considera el lapso de 2010 al 2013 tal como se realiza con las tablas subsecuentes.

Como se aprecia en la tabla, el predominio de la orientación de las solicitudes ARCO se concentran en el órgano Ejecutivo con cerca del 92% de la demanda de estas solicitudes.

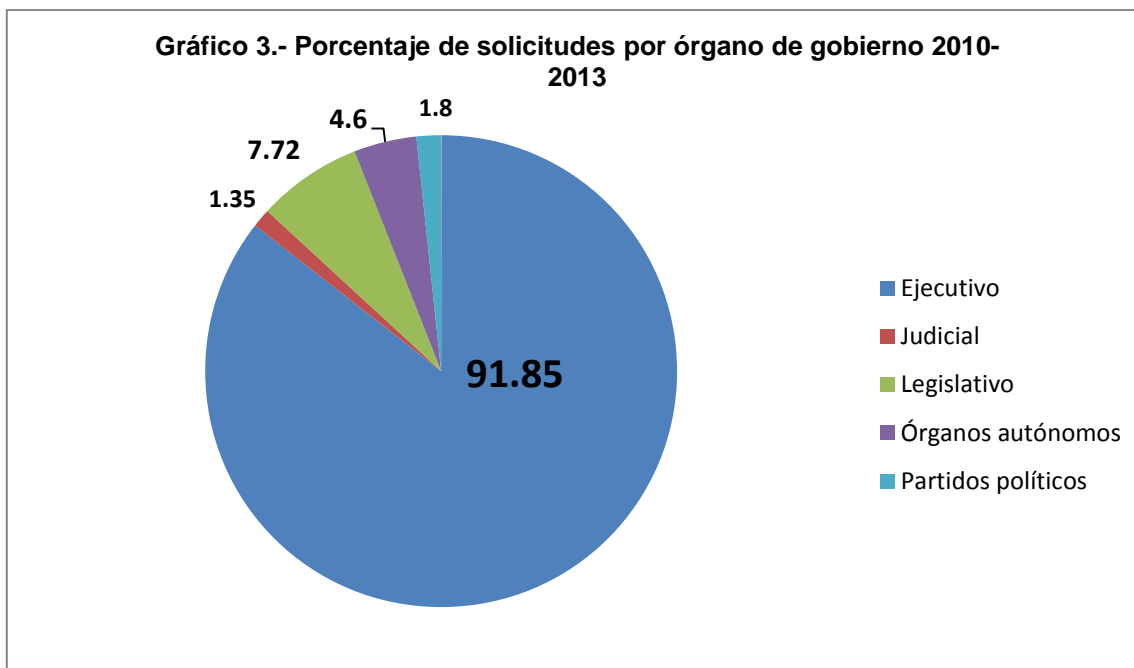
**Tabla 4. Solicitudes ARCO clasificadas por órgano de Gobierno**

| Clasificación             | 2010        |            | 2011        |            | 2012        |            | 2013        |            | PROMEDIO       |            |
|---------------------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|----------------|------------|
|                           | Solicitudes | %          | Solicitudes | %          | Solicitudes | %          | Solicitudes | %          | 2010-2013      | %          |
| <b>Ejecutivo</b>          | 2876        | 91.9       | 3950        | 92.1       | 4806        | 91.8       | 5585        | 91.6       | 4304           | 91.85      |
| Admin. pública central    | 1119        | 35.8       | 2025        | 35.8       | 2554        | 48.8       | 2912        | 47.8       | 2152           | 42.05      |
| Desconcentrados           | 1372        | 43.9       | 1548        | 43.9       | 1826        | 34.9       | 2276        | 37.3       | 1755.5         | 40         |
| Delegaciones              | 385         | 12.3       | 377         | 12.3       | 426         | 8.1        | 397         | 6.5        | 396.25         | 9.8        |
| <b>Judicial</b>           | 48          | 1.5        | 54          | 1.5        | 84          | 1.6        | 49          | 0.8        | 59             | 1.35       |
| <b>Legislativo</b>        | 65          | 2.1        | 61          | 2.1        | 55          | 1.1        | 100         | 1.6        | 70.1           | 7.72       |
| <b>Órganos autónomos</b>  | 125         | 4          | 202         | 4          | 253         | 4.8        | 343         | 5.6        | 230.7          | 4.6        |
| <b>Partidos políticos</b> | 14          | 0.4        | 21          | 0.4        | 37          | 0.7        | 17          | 0.3        | 22.2           | 1.8        |
| <b>TOTAL</b>              | <b>3128</b> | <b>100</b> | <b>4288</b> | <b>100</b> | <b>5235</b> | <b>100</b> | <b>6094</b> | <b>100</b> | <b>4685.25</b> | <b>100</b> |

Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

Tal como se muestra desagregado en la tabla, las mayores solicitudes del órgano ejecutivo del Distrito Federal se encuentran en la Administración Pública Central (42.5%) y los órganos desconcentrados y paraestatales (40%), muy distinta es la demanda que presentan las delegaciones con menos del 10%.

En este orden, por tanto, encontramos que después de la gran demanda que representa este primer sector, se encuentra el órgano legislativo con 7.7% de las solicitudes. Llama la atención que el promedio de solicitudes que fueron hechas en el órgano legislativo es de alrededor de 4304, contra únicamente 22 en los partidos políticos; sector que bien podría ser obviado en su participación del ejercicio de los derechos ARCO en el periodo considerado.



Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

### 5.3. Derecho objeto de solicitud

En esta línea, examinamos los resultados referentes a la concentración de la demanda de los derechos que fueron objeto las solicitudes de los titulares. La relevancia de este eje radica en arrojar evidencia del interés y promoción de los derechos ARCO.

De las cuatro vertientes de los derechos que estructuran el ejercicio de los derechos ARCO, se aprecia el predominio del Acceso a los datos personales, con un agregado de 16,725 solicitudes para el periodo de 2010 a 2013, lo cual representa para nuestra muestra el 96.15% de solicitudes y un promedio anual cercano a las 4500.

**Tabla 5. Derechos solicitados en el periodo 2010-2013**

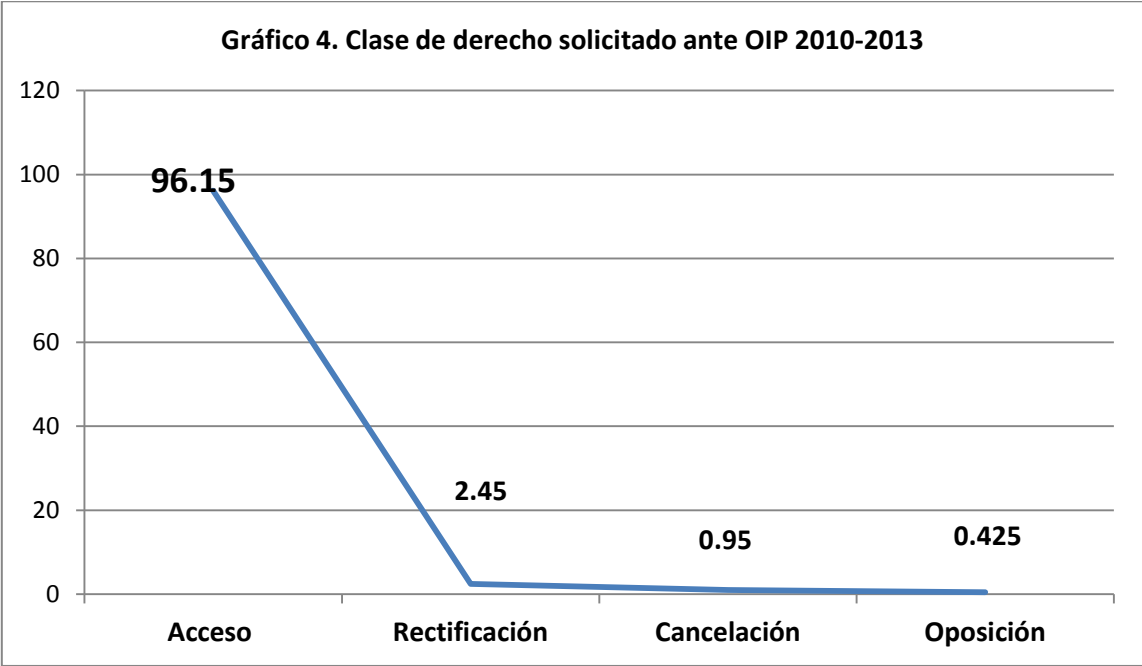
| Clasificación | 2010        |            | 2011        |            | 2012        |            | 2013        |            | PROMEDIO       |            |
|---------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|----------------|------------|
|               | Solicitudes | %          | Solicitudes | %          | Solicitudes | %          | Solicitudes | %          | 2010-2013      | %          |
| Acceso        | 3060        | 97.8       | 4117        | 96         | 5055        | 96.6       | 5743        | 94.2       | 4493.75        | 96.15      |
| Rectificación | 62          | 2          | 117         | 2.7        | 116         | 2.2        | 176         | 2.9        | 117.75         | 2.45       |
| Cancelación   | 2           | 0.1        | 23          | 0.5        | 49          | 0.9        | 140         | 2.3        | 53.5           | 0.95       |
| Oposición     | 4           | 0.1        | 31          | 0.7        | 15          | 0.3        | 35          | 0.6        | 21.25          | 0.425      |
| <b>TOTAL</b>  | <b>3128</b> | <b>100</b> | <b>4288</b> | <b>100</b> | <b>5235</b> | <b>100</b> | <b>6094</b> | <b>100</b> | <b>4685.25</b> | <b>100</b> |

Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

Asimismo, el ejercicio de oposición tiene un desempeño irrelevante y durante el periodo que se menciona ha habido únicamente 85 solicitudes, siendo un promedio 0.4% de las solicitudes totales con un promedio de 21 anuales.

En el caso de las solicitudes rectificación y cancelación están representadas 2% y 1% de la muestra. En relación al derecho a la rectificación el agregado de solicitudes son 471 solicitudes y un promedio anual de 117.75 con un repunte de 65% para el año de 2013.

De la misma manera, encontramos que el ejercicio de la cancelación representa un aumento año con año para que inicia únicamente con 2 solicitudes en 2010 y en 2013 alcanza la cantidad de 140 ejercicios de oponibilidad por parte los titulares de los datos ante las instituciones.



Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

#### 5.4. Categoría de datos personal solicitado

En 2013, se recibieron 2 mil 963 solicitudes relacionadas con *datos laborales*, las cuales concentraron un 48.6 por ciento del total, seguidas por mil 240 solicitudes, 20.3 por ciento, por medio de las cuales se buscó acceder a información sobre la

*salud de las personas*. Con respecto a las solicitudes de *datos de identificación* con una cifra de 707, el rubro de *otros* con 494, las *patrimoniales* con 311, *procedimientos administrativos* con 283, *académicos* con 45, *ideológicos* con 27, 13 relacionados con *datos de tránsito y movimientos migratorios* y, finalmente, *datos electrónicos*, con sólo 11 solicitudes ARCO.

**Tabla 6. Categoría de datos personales solicitados**

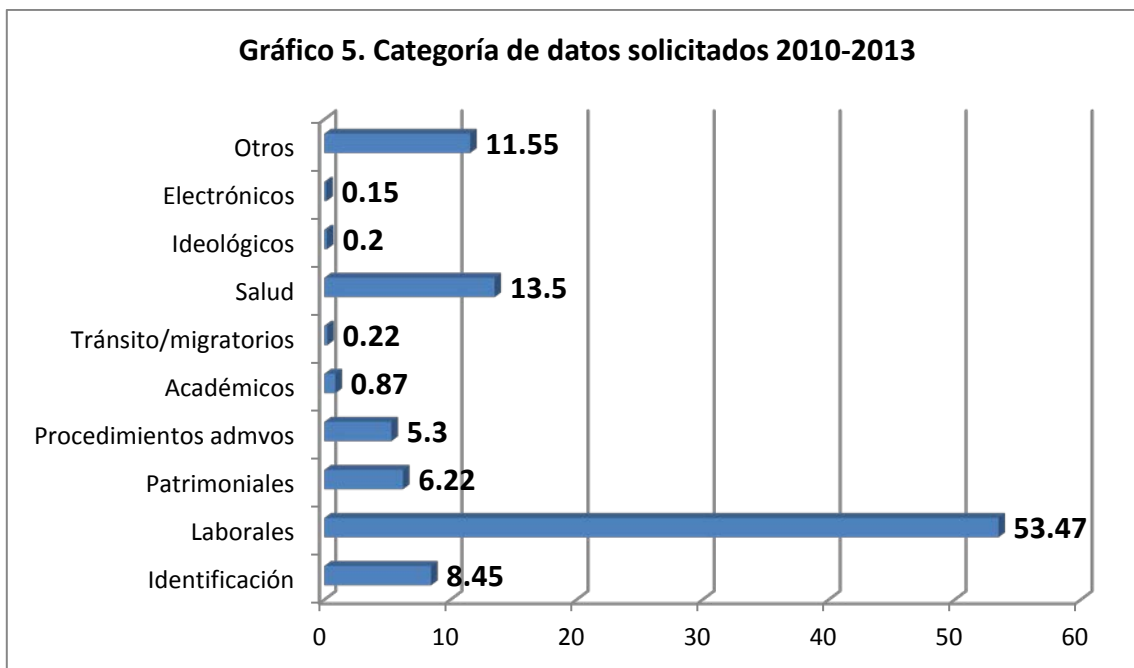
| Solicitudes ARCO por categoría |          |          |          |          |                    |
|--------------------------------|----------|----------|----------|----------|--------------------|
| Categoría de datos             | 2010 (%) | 2011 (%) | 2012 (%) | 2013 (%) | Promedio 2010-2013 |
| Identificación                 | 6.4      | 8.2      | 7.6      | 11.6     | 8.45               |
| Laborales                      | 56       | 54.5     | 54.8     | 48.6     | 53.47              |
| Patrimoniales                  | 6.1      | 8        | 5.7      | 5.1      | 6.22               |
| Procedimientos admvos          | 8.2      | 4.1      | 4.4      | 4.6      | 5.3                |
| Académicos                     | 0.9      | 1.2      | 0.7      | 0.7      | 0.87               |
| Tránsito/migratorios           | 0.2      | 0.3      | 0.2      | 0.2      | 0.22               |
| Salud                          | 7.7      | 12       | 14       | 20.3     | 13.5               |
| Ideológicos                    | 0.1      | 0.1      | 0.1      | 0.4      | 0.2                |
| Electrónicos                   | 0.2      | 0        | 0.2      | 0.2      | 0.15               |
| Otros                          | 14.4     | 11.4     | 12.3     | 8.1      | 11.55              |
| <b>TOTAL</b>                   | 100      | 100      | 100      | 100      | 100                |

Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

Si bien hay una caída relativa en el porcentaje de solicitudes mediante las cuales se ejercieron los derechos ARCO sobre *datos laborales*, al pasar de 56 por ciento en 2010 a 48.6 por ciento en 2013, lo cierto es que este tema mantiene su dominancia a lo largo del tiempo. Un rubro que ha mantenido una tendencia creciente es el de *datos sobre la salud de las personas*.

Otro aumento a lo largo del tiempo lo presentan los datos de carácter identificativo que inician de un 6.4% en 2010 hacia 11.6% para 2013.

Gráficamente, la representación de estos datos es apreciable el dominio de los datos laborales (53.47%), seguidos por lo de salud (13.5%), identificación (8.45%) y patrimoniales (6.2%) como los que con mayor frecuencia son solicitados por los titulares de la información personal.



Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

### 5.5. Sentido de las respuestas de las solicitudes ARCO

En esta fracción, analizamos los datos que refieren a qué clase de respuesta emitieron las Oficinas de Información Pública (OIP) de los entes obligados ante un solicitud de datos personales. Para este caso, contamos con cinco clases de respuestas que pueden ser emitidas<sup>213</sup>:

- ✓ Afirmativa, información completa: El titular de los datos obtiene el acceso, rectificación, cancelación u oposición sobre sus datos personales.
- ✓ Afirmativa, información parcial: El titular de los datos, obtiene una versión pública o algún tipo de dato que solicitó; por ejemplo, obtiene datos laborales pero no patrimoniales.
- ✓ Negativa: El recurso se resuelve como improcedente por parte de la OIP debido a que no cuenta con atribuciones o, puede darse el caso que no sea el titular de los datos quien requiere dicha información.

<sup>213</sup> Esta clase de procedimiento está establecido en los artículos 35 y 36 de la LPDPDF donde se establecen los tipos de respuesta que pueden ser emitidos a partir de una solicitud de datos personales

- ✓ Inexistencia de información. La OIP declara que ha recabado información en las diversas unidades administrativas y no cuenta con la información solicitada por lo que debe realizar un acta circunstanciada donde se especifique que no cuenta con la información requerida.
- ✓ Canalizada: La OIP refiere que no es el ente adecuado para dar contestación a la solicitud y envía la solicitud hacia otro ente que puede tener la información del titular de los datos.

Esta clase de procedimiento está establecido en los artículos 35 y 36 de la LPDPDF donde se establecen los tipos de respuesta que fueron enunciados en el párrafo anterior.

Con respecto a la tabla que a continuación se presenta podemos observar que la constante es la respuesta afirmativa con información completa hacia el solicitante. Sin embargo, llama la atención la caída abrupta durante el año de 2012 en correlación con la respuesta afirmativa con información parcial.

Esto puede deberse en parte, a que la mecánica de entrega de la información se hayan realizado versiones de entrega de la información donde exista información personal relacionada de terceros.

**Tabla 7. Modalidades de respuesta de las OIP**

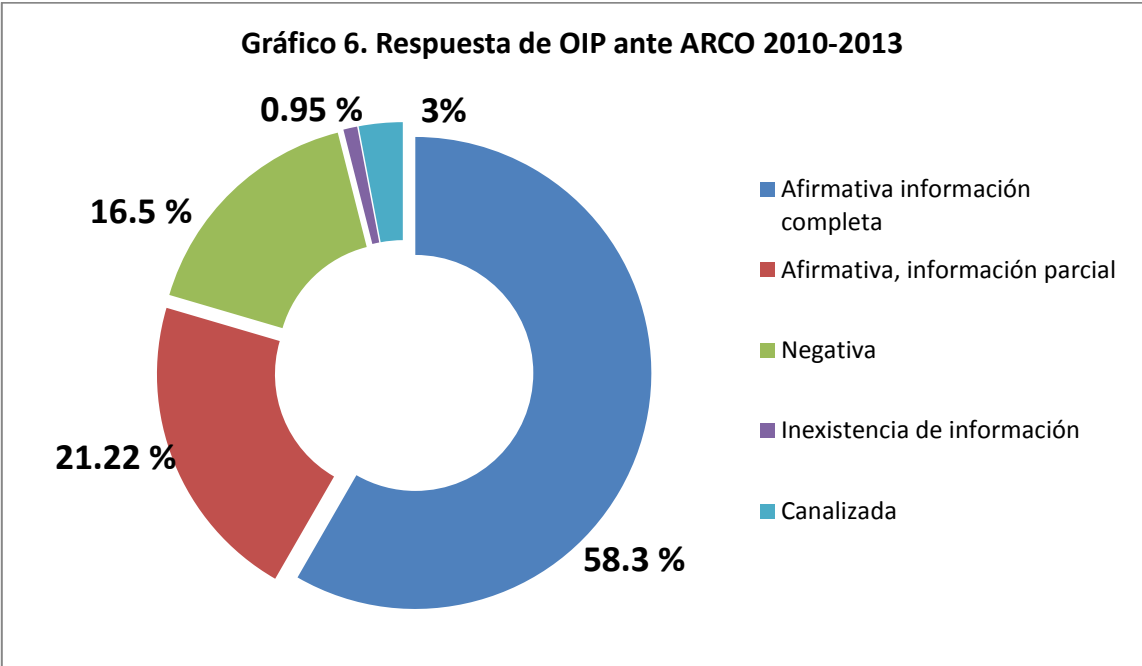
| Respuesta IOP ante ARCO                | 2010        |      | 2011        |      | 2012        |      | 2013        |      | PROMEDIO  |       |
|--|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-----------|-------|
|  | Solicitudes | %    | Solicitudes | %    | Solicitudes | %    | Solicitudes | %    | 2010-2013 | %     |
| <b>Afirmativa información completa</b> | 1945        | 76.4 | 2798        | 77.8 | 146         | 3.3  | 4091        | 75.7 | 2245      | 58.3  |
| <b>Afirmativa, información parcial</b> | 45          | 1.8  | 142         | 3.9  | 3381        | 76.9 | 124         | 2.3  | 3599      | 21.22 |
| <b>Negativa</b>                        | 360         | 14.2 | 546         | 15.2 | 743         | 16.9 | 1072        | 19.8 | 1917      | 16.5  |
| <b>Inexistencia de información</b>     | 18          | 0.7  | 24          | 0.7  | 57          | 1.3  | 57          | 1.1  | 38.25     | 0.95  |
| <b>Canalizada</b>                      | 175         | 6.9  | 88          | 2.4  | 70          | 1.6  | 60          | 1.1  | 98.25     | 3     |
| <b>TOTAL</b>                           | 2543        | 100  | 3598        | 100  | 4397        | 100  | 5404        | 100  | 7987.25   | 100   |

Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

Posteriormente, apreciamos el promedio de los datos sobre las respuestas que emiten las oficinas de información pública. En este periodo, se conserva la tendencia de la entrega de la información completa, afirmativa y negativa que agrupan el 96% de un promedio cercano a las 8000 respuestas anuales.

Toda vez que la negativa a la respuesta se da debido a las causales que enunciamos anteriormente, la recurrencia de este indicador se considera positivo en relación a la entrega que se realizan desde los órganos de acceso de información de cada uno de los entes obligados del Distrito Federal.

Como síntesis, podemos afirmar que este indicador se considera favorable en la capacidad de respuesta de las OIP sobre los solicitantes, siendo un vértice más que coadyuva a materializar tanto la autodeterminación informativa así como la protección de los datos personales.



Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

### 5.6. Perfil sociodemográfico

En este apartado analizamos las características de los solicitantes que ejercen sus derechos ARCO bajo las prerrogativas de la LPDPD bajo cuatro rubros: género, edad, escolaridad y ocupación.

Resulta relevante el análisis de los datos que se desprenden para el periodo 2010-2013 para la identificación del sector con que mayor frecuencia tiende a solicitar su información ante los entes obligados, pero también en relación a los sectores que desconocen o no ejercen sus derechos.

### 5.6.1. Género

A continuación, analizamos los datos relativos a la serie 2010-2013 sobre el género de los solicitantes:

**Tabla 8. Género del solicitante**

| Género       | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | PROMEDIO |
|--------------|------|------|------|------|----------|
|              | %    | %    | %    | %    | %        |
| Femenino     | 36.8 | 46.3 | 47.1 | 47.1 | 44.3     |
| Masculino    | 63.2 | 53.7 | 53.7 | 52.9 | 55.7     |
| <b>TOTAL</b> | 100  | 100  | 100  | 100  | 100      |

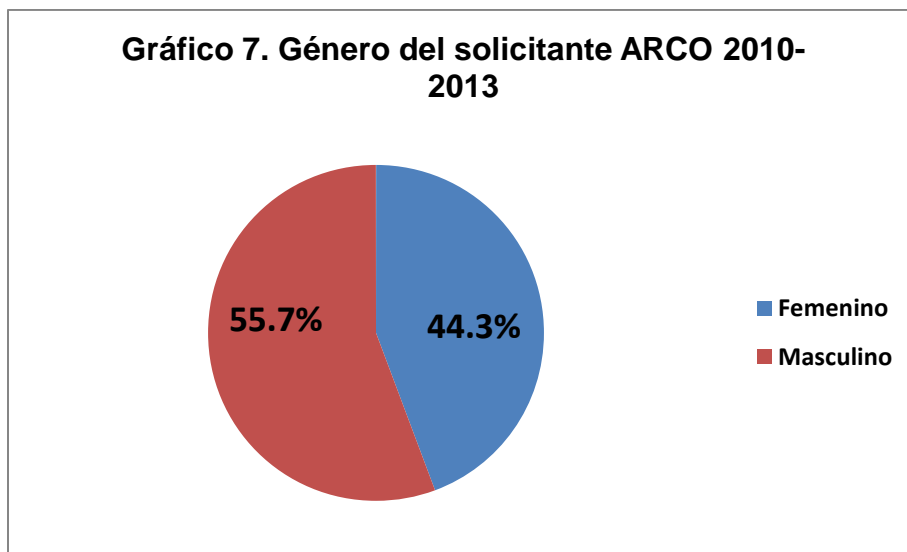
Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

Los datos que se muestran para el año 2010, revelan un dominio mayoritario por parte del género masculino en el ejercicio de sus derechos ARCO. Es a partir del año 2011 donde disminuye este porcentaje hasta en 10% debido al aumento de solicitudes con solicitantes del género femenino.

El promedio de la serie nos demuestra hasta una diferencia superior al 10% sobre la cantidad de solicitantes de género masculino. Pese a ello, el promedio no muestra la tendencia para el año de 2013 donde esta asimetría tan solo muestra 5.8 puntos porcentuales de diferencia.

Antes de concluir este apartado es propicio el enfatizar una nota sobre la obtención de los datos que versan del perfil sociodemográfico del solicitante: esta es obtenida mediante el sistema electrónico de solicitudes de información (INFOMEX). El que un titular de datos personales o un solicitante de información pública informe sobre su edad, ocupación, género sin de carácter optativo, por lo que la confianza sobre los datos que analizamos aquí fueron obtenidos de los informes del Instituto no cuentan con credibilidad total.





Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

### 5.6.2. Edad

Los grupos de edad están divididos en siete conjuntos con intervalos promedio de diez años para cada uno; como se muestra la serie también representa el periodo de tiempo que hemos venido analizando.

El conjunto relativo a 19 años o menos, es el que menor representación tiene como parte del perfil de los solicitantes de información. Esto puede explicarse a través de la información que los Entes Obligados hayan recolectado sea escasa en comparativa con un adulto. A pesar de ello, recordemos que el ejercicio de los derechos sobre la autodeterminación informativa están orientados a toda persona que desee hacerlo sin menoscabo de esta garantía con respecto a su edad o que cuente con edad suficiente para acreditar ante algún ente su calidad de ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos.

La tabla que presentamos en este apartado nos permite observar una tendencia emergente sobre dos grupos de edad que comienzan a hacer uso de las facultades conferidas en la LPDPDDF: Por un lado encontramos al grupo de 20 a 29 años que ha aumentado hasta siete puntos porcentuales con respecto a 2010, el siguiente grupo etario que demuestra un aumento es el que cuenta con 70 años o más con un aumento relativo cercano a los dos puntos porcentuales con respecto a 2010.

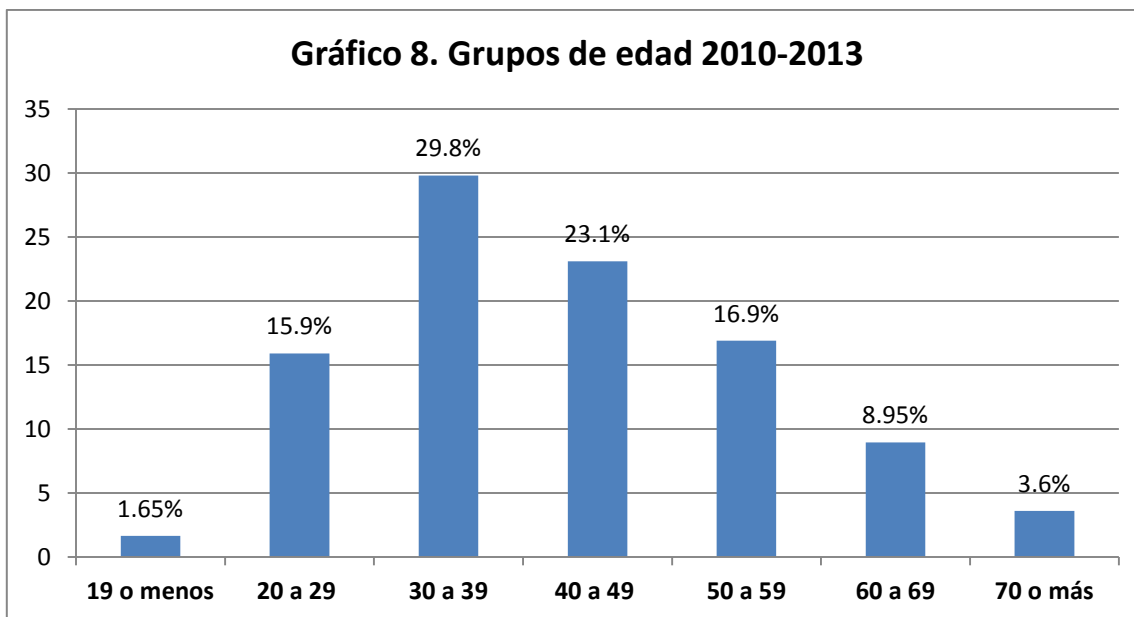
**Tabla 9. Edad del solicitante**

| Edad (años)  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | PROMEDIO |
|--------------|------|------|------|------|----------|
|              | %    | %    | %    | %    | %        |
| 19 o menos   | 1.5  | 1.7  | 2    | 1.4  | 1.65     |
| 20 a 29      | 12.3 | 15.2 | 16.8 | 19.3 | 15.9     |
| 30 a 39      | 31.4 | 29   | 31.3 | 27.6 | 29.8     |
| 40 a 49      | 25.8 | 25.2 | 20.2 | 21.2 | 23.1     |
| 50 a 59      | 17.8 | 18.9 | 15.4 | 15.6 | 16.9     |
| 60 a 69      | 8.4  | 7.5  | 9.6  | 10.3 | 8.95     |
| 70 o más     | 2.8  | 2.5  | 4.7  | 4.5  | 3.6      |
| <b>TOTAL</b> | 100  | 100  | 100  | 100  | 100      |

Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

Gráficamente observamos, por lo tanto, que el promedio de la serie en estos cuatro años muestra que el solicitante que con mayor frecuencia ejerce sus derechos ARCO es el sector de 30 a 39 años, sucedido por el de 40 a 49.

En esta distribución se contempla que la promoción del ejercicio de estos derechos esta enfocado en el periodo de 30 a 49 años que concentran cerca del 53% de la muestra. Esto nos orienta a saber qué clase de acciones del despliegue de acciones de información y promoción en los intervalos etarios de menores a los 19 años y el sector de 60 o más años, que son los que cuenta con menor representación en este conjunto de datos.



Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

### 5.6.3. Escolaridad

En este apartado contamos con siete conjuntos de niveles escolares que informan los titulares de la información personal, con las salvedades que mencionamos con respecto a la manera en la que se recolecta información personal.

En este sentido, el soporte de la tabla que presentamos permite observar más allá del promedio de los datos la tendencia del perfil escolar de los solicitantes.

Como podrá ser observado mediante el promedio que muestra la figura número 7, existe predominio por parte de solicitantes con nivel licenciatura.

Se observa una tendencia de descenso en el ejercicio de sus derechos ARCO por parte del grupo escolar de bachillerato, con una caída superior a los veinte puntos con respecto a 2010. Asimismo, sucede con solicitantes que cuentan con grado de maestría con una caída superior a 6% con respecto a 2011.

Este desplazamiento de los solicitantes, hace que el promedio se concentre particularmente en los niveles secundaria y licenciatura.

**Tabla 10. Escolaridad del solicitante**

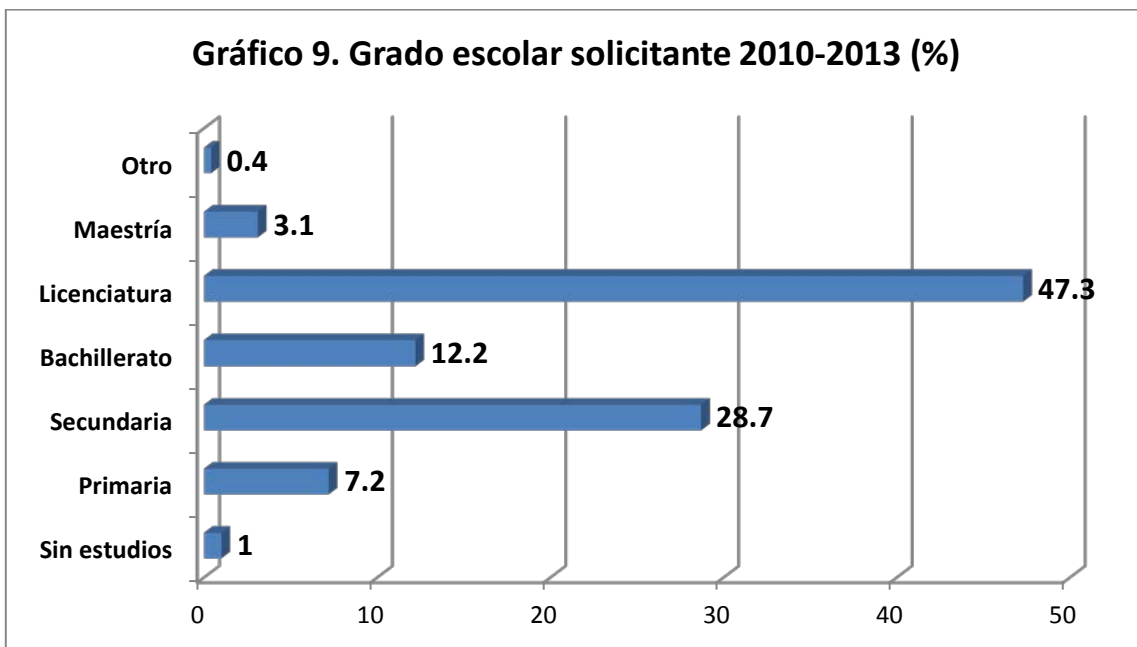
|             | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | PROMEDIO |
|-------------|------|------|------|------|----------|
| Escolaridad | %    | %    | %    | %    | %        |

|              |      |      |      |      |      |
|--------------|------|------|------|------|------|
| Sin estudios | 0.9  | 0.7  | 1.3  | 1.3  | 1    |
| Primaria     | 5.5  | 4.9  | 8.1  | 10.4 | 7.2  |
| Secundaria   | 33.1 | 22.9 | 32.6 | 26.2 | 28.7 |
| Bachillerato | 22   | 25.2 | 0.8  | 0.3  | 12.2 |
| Licenciatura | 32.8 | 39.5 | 55.7 | 61.3 | 47.3 |
| Maestría     | 5.7  | 6.8  | 0.1  | 0.1  | 3.1  |
| Otro         |      |      | 1.4  | 0.3  | 0.4  |
| <b>TOTAL</b> | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

En la figura que mostramos a continuación es posible el observar la concentración que se mencionaba con anterioridad, cerca del 50% es ocupado por parte de solicitantes con grado escolar de licenciatura, seguido de aquellos que cuentan con secundaria y posteriormente, bachillerato.

Aquellos que se encuentran por debajo de los diez puntos porcentuales en la muestra son los que cuentan con grado de primaria y maestría, estos solicitantes requieren que se intensifiquen las acciones para el ejercicio del acceso, rectificación, cancelación y ospocisión sobre sus datos personales en posesión de los entes obligados.



Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

#### 5.6.4. Ocupación

En la serie de 2010 a 2013 encontramos diez rubros sobre la ocupación de los solicitantes de la información. De nueva cuenta se emplea una tabla sobre los datos anuales y una figura con el comportamiento promedio de estos grupos estadísticos.

Encontramos que se perciben seis grupos que promedian un desempeño inferior a los diez puntos porcentuales. Estos son: asociación política, hogar, académico, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y empresarios. Al desempeño anual individual, se le da tratamiento distinto.

Sobre el grupo de empresarios que ejercen sus derechos ARCO, si bien representan un grupo aún minoritario en la muestra, han construido una tendencia progresiva superior al 100% con respecto al año de 2010. Otro caso es aquellos titulares de información personal empleada en medios de comunicación que han avanzado desde menos de un tanto por ciento, hasta colocarse en más del 2% para el año de 2013.

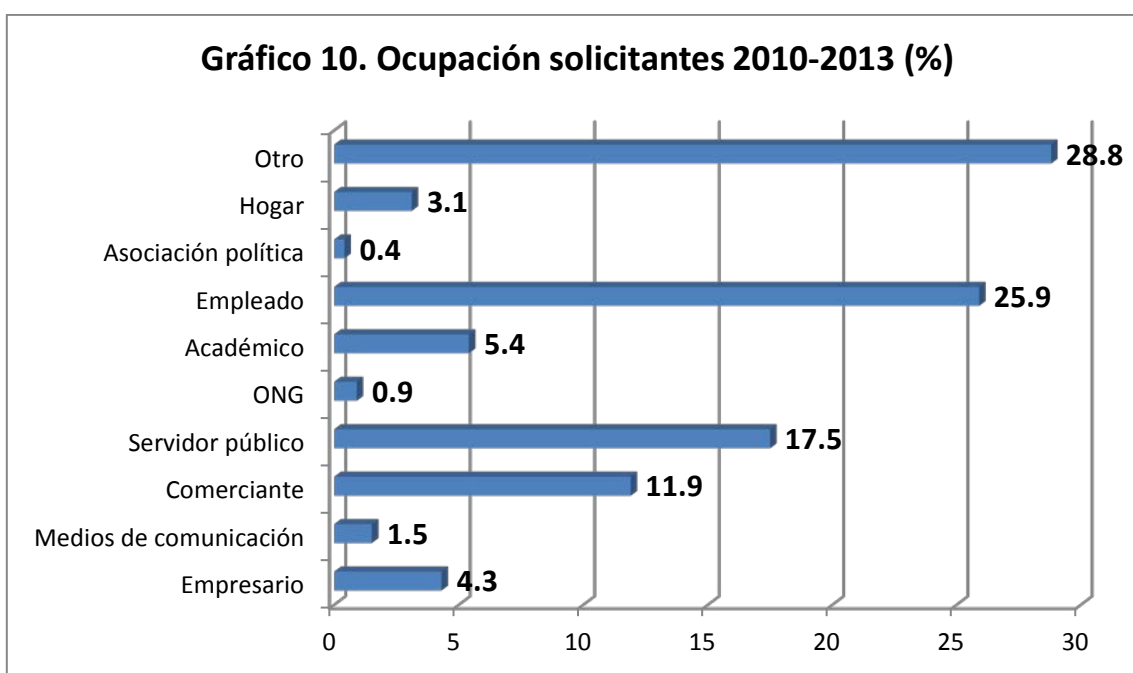
El análisis de la información que presentamos en la tabla, también nos lleva a suponer una caída en los conjuntos de comerciantes, servidor público y académico. Estas caídas van del 20.7% al 10.7 en comparativa 2012 contra 2013; 41% al 0.5% en el periodo 2010 contra 2013, y; 10.4% hacia 0.5% de 2010 a 2013, respectivamente

**Tabla 11. Ocupación del solicitante**

| Ocupación              | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | PROMEDIO |
|------------------------|------|------|------|------|----------|
|                        | %    | %    | %    | %    | %        |
| Empresario             | 2.8  | 3.8  | 4.8  | 5.8  | 4.3      |
| Medios de comunicación | 0.8  | 1.8  | 1.2  | 2.3  | 1.525    |
| Comerciante            | 8.3  | 8.1  | 20.7 | 10.7 | 11.95    |
| Servidor público       | 41   | 27.8 | 0.7  | 0.5  | 17.5     |
| ONG                    | 0.6  | 0.8  | 1.4  | 0.9  | 0.925    |
| Académico              | 10.4 | 10   | 0.9  | 0.5  | 5.45     |
| Empleado               | 16.4 | 21.5 | 29.7 | 36   | 25.9     |
| Asociación política    | 0.7  | 0.5  | 0.1  | 0.6  | 0.475    |
| Hogar                  | 6.6  | 5.8  |      |      | 3.1      |
| Otro                   | 12.3 | 19.9 | 40.5 | 42.7 | 28.85    |
| TOTAL                  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100      |

Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

La representación gráfica que mostramos, nos permite apreciar que el promedio de solicitantes no desea declarar cuál es su ocupación o no se encuentra en los rubros establecidos. Los grupos que tienen mayor presencia en la muestra son los de empleado, servidor público y comerciante para este periodo. No obstante, existen grupos que de acuerdo con los datos desagregados anualmente, pueden ser susceptibles a ejercer aún más sus derechos ARCO tales como empresarios, medios de comunicación y los empleados de las organizaciones no gubernamentales



Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

Una síntesis de la información que recabamos sobre el perfil del solicitante nos indica que existe un dominio por parte de personas del género masculino. El grupo etario que con mayor frecuencia ejerce sus derechos ARCO se encuentra entre el intervalo de 30 a 50 años. La escolaridad se ubica entre el nivel de licenciatura y secundaria, mientras que la ocupación que con mayor frecuencia se reporta es la de empleado y servidor público.

En este sentido, el facilitar los medios disponibles hacia los sectores que presentan menos acciones sobre las prerrogativas que la Ley otorga podrá redundar en una mayor participación en la visibilidad de su derecho a la protección de datos personales. El perfil que determina los datos que se desprenden del sistema electrónico, a su vez, requieren de mayor certeza debido a que la plataforma incentiva al solicitante a permanecer el anonimato por lo que no se cuenta con información completa sobre el perfil de cada uno de ellos.

### **5.7. Recursos de revisión**

En este apartado presentamos la cantidad de recursos de revisión en la modalidad numérica simple y como porcentaje del total de solicitudes que se presentan anualmente.

Recordemos que con el objeto de atribuirle al ente el carácter de órgano garante de un derecho humano, este debe contar con atribuciones cuasi jurisdiccionales para poder supervisar el procedimiento o violación de un derecho positivizado en la norma fundamental.

En este sentido, puede apreciarse una tendencia de aumento en las solicitudes de recursos de revisión que fueron presentados ante el órgano garante local desde 2010.

De esta manera, se observa en el gráfico la tendencia de aumento que se da desde el año de 2011. Este aumento cerca de 3.5 veces a las solicitudes sobre 2010 muestra la permeabilidad sobre las facultades del órgano garante para emitir una resolución sobre la respuesta que emitió la oficina de información pública del ente obligado.



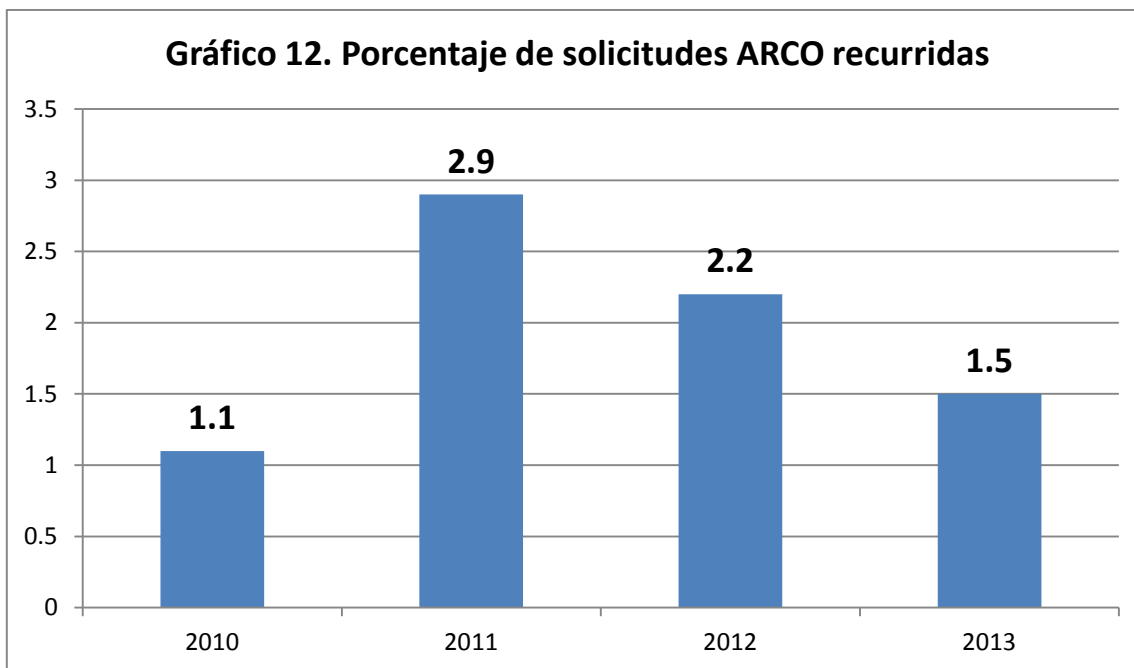
Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

Por tanto, la tendencia de la serie que en este documento presentamos muestra 91.75 en promedio de recursos de revisión anuales que han ejercido los titulares de la información personal en posesión de entes obligados.

Esta información no termina de encuadrar sino se contrapone como porcentaje sobre el total de las solicitudes ARCO que se han realizado en el periodo 2010-2013, es por esto que con base en la información gráfica a continuación se aprecia una tendencia promedio de 2% de recursos de revisión sobre el total de las solicitudes.

Esto nos permite apreciar que si acaso existe un aumento en los recursos de revisión gradualmente, estos son irrelevantes en comparativa con el total de solicitudes. Debido a que las causales pueden ser varias, se requiere no deesestimar el impulso de una política que incentive al solicitante a recurrir e inconformarse con las respuestas de las solicitudes ARCO cuando esto no satisfaga a cabalidad el ejercicio de su prerrogativa a proteger sus datos y autoderminarse sobre su información personal.





Fuente: Informes 2010, 2011, 2012, 2013 del INFODF

#### 5.8. Tipos de resolución emitida por el Pleno sobre recursos de revisión

Recordemos que el tratamiento que el órgano garante da hacia los recursos de revisión se da en el contexto de la LTAIPDF, en particular, en lo relacionado con el artículo 38 de esta disposición.

Ante esta tipología de resolución que emite el órgano garante local hallamos que la modificación de la resolución de una OIP ante un solicitante es la que encuentra mayor predominio con un aumento cercano al 14% en 2013; en comparativa con 2012. Es importante resaltar los casos donde los recursos de revisión en alguna de sus etapas procesales no se ha interpuesto con un aumento progresivo desde el año de 2010 lo que podría indicar mayor complejidad para un solicitante aportar todos los elementos necesarios que el órgano garante le requiere para poder inconformarse ante la resolución de un ente obligado.

Ahora bien, puede considerarse decrezcan favorable el que han decrecido los casos donde el Pleno de este Insituto ha decidido desechar el recurso de revisión, lo que podría indicar mayor capacidad para orientar a los particulares al interponer un recurso de revisión.

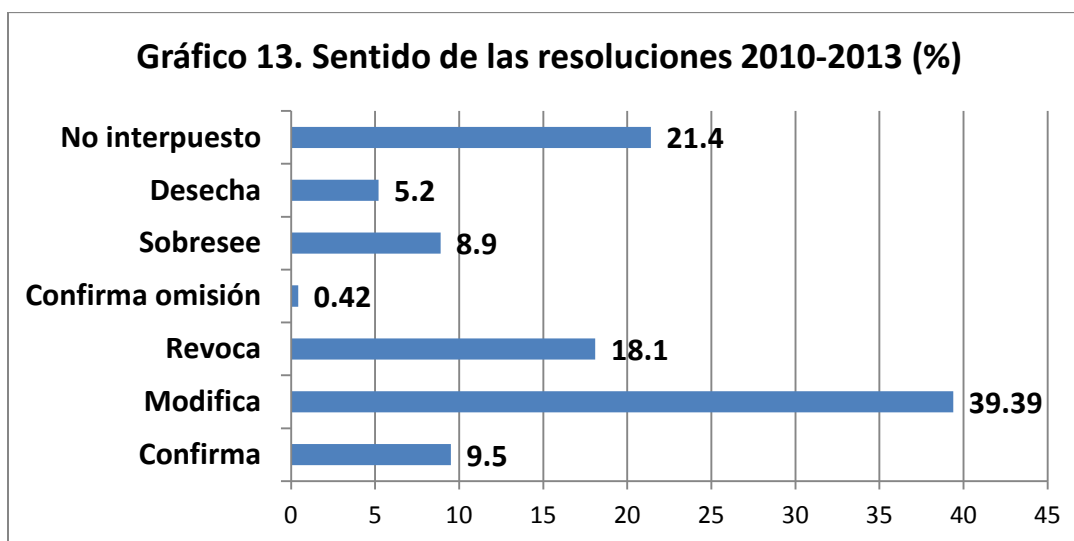
**Tabla 12. Tipos de resolución en recursos de revisión, 2010-2013**

| Clasificación           | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | PROMEDIO |
|-------------------------|------|------|------|------|----------|
|                         | %    | %    | %    | %    | %        |
| <b>Confirma</b>         | 8.1  | 9.3  | 11.2 | 7.5  | 9.5      |
| <b>Modifica</b>         | 35.1 | 35.5 | 33.6 | 47.3 | 39.39    |
| <b>Revoca</b>           | 10.8 | 21.5 | 21.6 | 11.8 | 18.1     |
| <b>Confirma omisión</b> |      | 0.9  | 0.8  |      | 0.42     |
| <b>Sobresee</b>         | 16.2 | 11.2 | 4.0  | 4.4  | 8.95     |
| <b>Desecha</b>          | 10.8 | 2.8  | 7.2  | 2.2  | 5.2      |
| <b>No interpuesto</b>   | 10.9 | 18.7 | 21.6 | 26.9 | 21.4     |
| <b>TOTAL</b>            | 100  | 100  | 100  | 100  | 100      |

Fuente: Ibídem, Informes INFODF

Gráficamente podemos observar que el promedio de resolución se ha orientado hacia modificar, revocar, y confirmar las respuestas que emiten las oficinas de información pública. En este sentido, el ejercicio de solicitar a estas oficinas que cambien el sentido de su respuesta sienta un precedente sobre elementos sustantivos en el proceso para el ejercicio de los derechos ARCO.

Es de llamar la atención que los actos sobre los cuales emitía una resolución de sobreseer la respuesta, ha disminuido, debido a que las oficinas de información han optado por esperar la resolución del órgano garante antes de hacer entrega de la información en el sentido que el solicitante que indicó originalmente a estas unidades administrativas.



Fuente: Ibídem, Informes INFODF.

## 5.9. Registro de sistemas de datos personales

Como parte de los principios de la LPDPDF se encuentra el de transparentar los sistemas de datos personales en posesión de los entes obligados. Estos sistemas, serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en ellos consta el responsable del sistema de los datos personales, la manera en la que estos datos serán tratados, su finalidad y la manera en la que pueden ejercerse los datos.

En este tenor, la serie de 2010 a 2013 nos muestra el comportamiento de los registros a los que fueron sometidos los sistemas de datos personales en los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal. Para el año de 2011 hallamos que se presentaron: 1833 registros, 2005 para el año 2012; y 1999 para 2013. El promedio se encuentra en 1945 registros anuales.

Esta cifra, nos permite entender la complejidad informática bajo la que encuentra expuesta la administración pública local, cada uno de estos sistemas enlaza diversos datos donde pueden encontrarse desde datos identificativos hasta patrimoniales, ideológicos, entre otros.

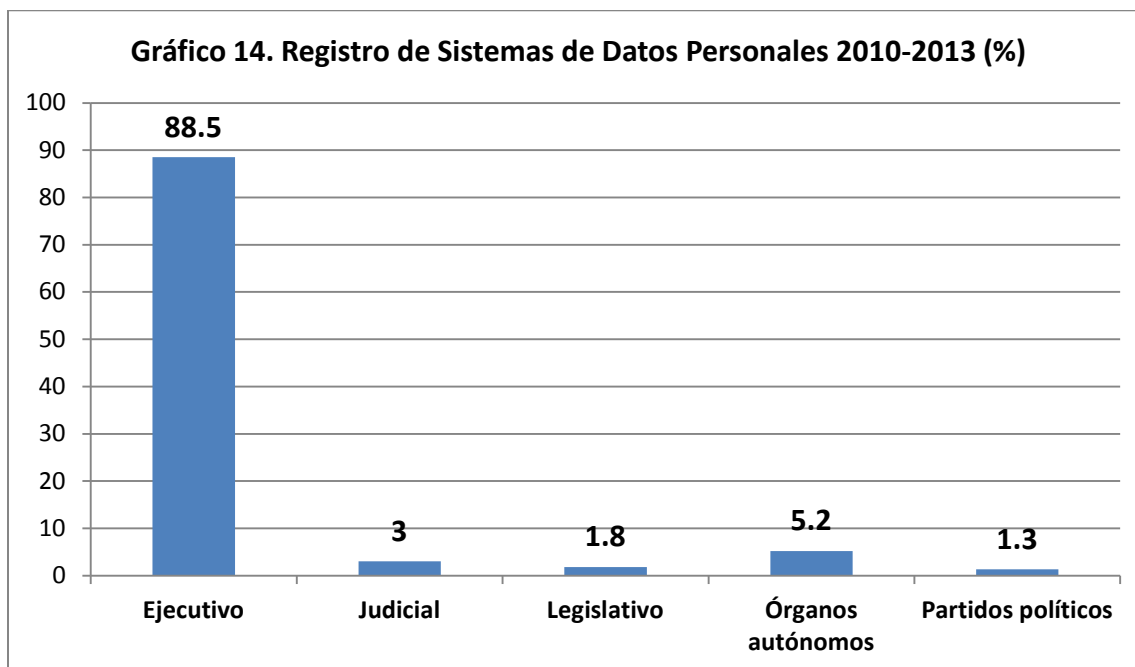
En este sentido, es de esperarse el dominio sobre registros por parte del poder ejecutivo local, que engloba desde la administración pública central, órganos desconcentrados paraestatales y delegaciones, sin embargo se ha dado un aumento en los registros por parte del poder judicial desde el año de 2012. En sentido contrario se reporta el poder legislativo que disminuyó los registros que había realizado desde 2012.

**Tabla 13. Registro de sistemas de datos personales por órgano de gobierno**

| Órgano de gobierno | 2010 | 2011     |     | 2012     |      | 2013     |      | Promedio |      |
|--------------------|------|----------|-----|----------|------|----------|------|----------|------|
|                    | %    | Sistemas | %   | Sistemas | %    | Sistemas | %    | Sistemas | %    |
| Ejecutivo          | 92   | 1594     | 87  | 1760     | 87.8 | 1748     | 87.4 | 944      | 88.5 |
| Judicial           | 2    | 23       | 1.3 | 87       | 4.3  | 88       | 4.4  | 33       | 3    |
| Legislativo        | 0.1  | 87       | 4.7 | 25       | 1.2  | 26       | 1.3  | 21       | 1.8  |
| Órganos autónomos  | 5    | 100      | 5.4 | 104      | 5.2  | 108      | 5.4  | 56       | 5.2  |
| Partidos políticos | 0.9  | 29       | 1.6 | 29       | 1.4  | 29       | 1.5  | 15       | 1.3  |
| TOTAL              | 100  | 1833     | 100 | 2005     | 100  | 1999     | 100  | 10670    | 100  |

Fuente: Ibíd., Informes INFODF

El gráfico que se presenta muestra el porcentaje de registros de los órganos de gobierno durante el periodo 2010-2013. Es evidente que cerca del 90% de los ejercicios de publicar los sistemas de datos personales le pertenece al poder ejecutivo pues este se encuentra disgregado en más de 80 entidades. Posteriormente, tenemos los registros efectuados por los órganos autónomos del Distrito Federal, el órgano judicial, el poder legislativo y finalmente, los partidos políticos que son los que menos registros efectúan hasta el año de 2013, con un promedio de 15 registros anuales, considerando que en la actualidad el Distrito Federal cuenta con siete partidos políticos con registro son únicamente 2 registros de sistema por partido político.



Fuente: Ibíd., Informes INFODF

### 5.10 Grados de seguridad en los sistemas de datos personales

Como se explicó anteriormente existen tres grados de seguridad acumulativos acorde a la tipología de los datos que deben ser resguardados por parte de los

entes obligados. Cada uno de estos niveles de seguridad establecen obligaciones o garantías para acotar la accesibilidad a las bases de datos con el objeto de no permitir que estos datos sean empelados con fines distintos para los que fueron recolectados.

En este caso, observamos las tendencias de los cuatro años que en todo este capítulo hemos analizado. En seguida observamos que los cambios el grado de seguridad no se ha modificado en demasía.

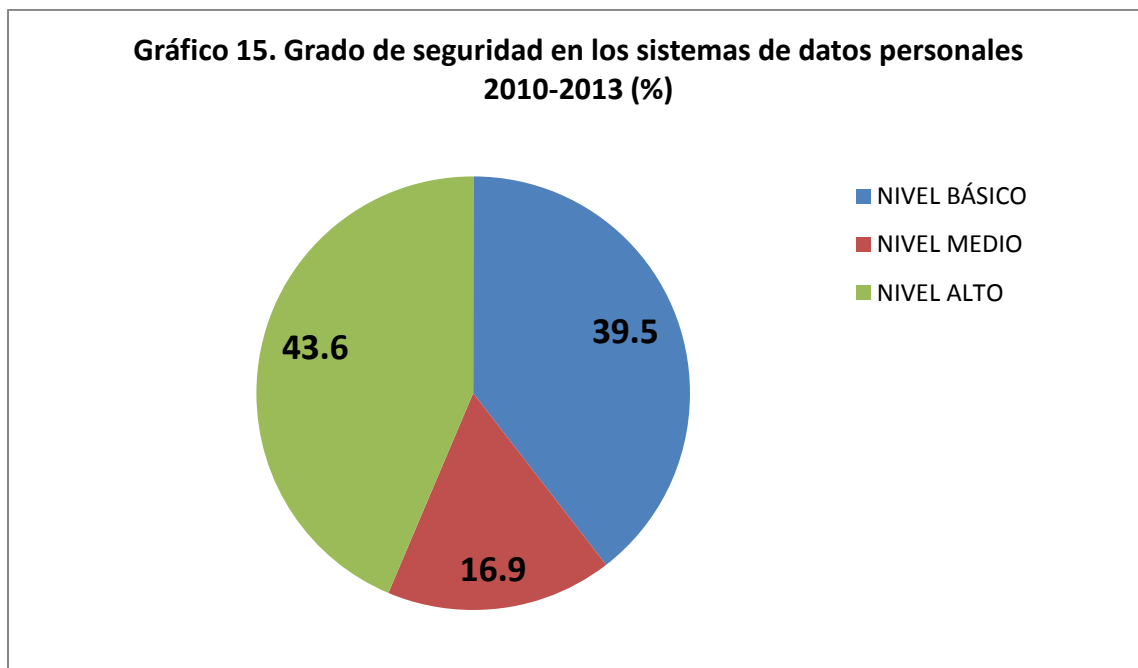
Observamos que de los sistemas de datos personales que los órganos de gobierno han publicado, la mayoría se encuentra en la clasificación de alto debido a la naturaleza de los datos que estos contienen.

**Tabla 14. Grado de seguridad de los sistemas de datos personales**

| Grado de seguridad | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Promedio |
|--------------------|------|------|------|------|----------|
|                    | %    | %    | %    | %    | %        |
| <b>Básico</b>      | 42.9 | 42   | 38.6 | 34.5 | 39.5     |
| <b>Medio</b>       | 10.4 | 18.7 | 20.6 | 18   | 16.9     |
| <b>Alto</b>        | 46.7 | 39.3 | 40.8 | 47.6 | 43.6     |
| <b>TOTAL</b>       | 100  | 100  | 100  | 100  | 100      |

Fuente: Ibíd., Informes INFODF

El promedio de los porcentajes anuales en la clasificación que se ha realizado sobre estos sistemas de datos personales, nos indica una tendencia a mantener los sistemas bajo un esquema alto y básico. Esta tendencia no ha mermado en los años, únicamente en 2011, donde se le dio mayor prioridad a catalogar con el nivel medio. Con respecto al nivel básico, se muestra una tendencia a la baja con respecto de 2010, por lo que es probable que la capacitación hacia los responsables de proteger los sistemas de datos personales comiencen a establecer medidas de grado medio para dificultar el acceso a los registros que obran en su poder.



Fuente: *Ibíd.*, Informes INFODF

### 5.11. Cesiones de datos personales por órgano de gobierno

La cesión de datos personales se establece con base en los registros de los sistemas de datos personales, derivado de las atribuciones que por Ley cuentan cada uno de los entes obligados estos pueden ceder o transmitir sistemas de datos entre sí. La información que se dan a conocer entre entidades queda asentada ante el órgano garante local con el objeto de transparentar los vínculos de comunicación que se establecen con el efecto de cumplir con funciones administrativas, ya sea para efectos de programas sociales, investigaciones, violaciones a derechos humanos, entre otras causales por las que se dan estas cesiones.

En la tabla que presentamos, se ha agrado las cesiones realizadas en el periodo de 2010 a 2013 por órgano de gobierno. La mayor cantidad de cesiones las presenta el órgano ejecutivo con una tendencia negativa en comparativa con 2010. En segundo lugar encontramos a los órganos autónomos. Estas cesiones representan 250 y 16 cesiones en promedio para el periodo mencionado, Los entes con menores transmisiones de datos personales son el poder legislativo, el

judicial y los partidos políticos. El total de transmisiones, tal como se aprecia en la tabla ha disminuido considerablemente en comparativa con 2010. A saber: 597 transmisiones durante 2010 y únicamente 52 para el año de 2013.

**Tabla 15. Cesiones de datos personales por órgano de gobierno**

| Clasificación             | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | PROMEDIO  |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------|
|                           | Destinatarios | Destinatarios | Destinatarios | Destinatarios | 2009-2013 |
| <b>Ejecutivo</b>          | 550           | 269           | 140           | 43            | 250.5     |
| <b>Judicial</b>           | 7             | 0             | 0             | 2             | 2.25      |
| <b>Legislativo</b>        |               | 2             | 3             | 1             | 2         |
| <b>Órganos autónomos</b>  | 32            | 7             | 19            | 6             | 16        |
| <b>Partidos políticos</b> | 8             | 1             |               |               | 2.25      |
| <b>TOTAL</b>              | 597           | 279           | 162           | 52            | 273       |

Fuente: Ibíd., Informes INFODF

## 5.12. Acciones de control

Finalmente, arribamos hacia las acciones de control que el órgano garante local tiene conferidas en el marco de la LTAIPDF y la LPDPDF. Estas acciones, que denominamos como de control son aquella capacidad cuasi jurisdiccional que le permite contra con atribuciones para salvaguardar en menor o mayor medida tanto el derecho de acceso a la información pública como la protección de los datos personales.

Bajo esta premisa, observamos una triple vertiente para establecer acciones que sancionan la actuación de funcionarios cuando se presentan casos de presunta violación a la protección de los datos personales.

Estos casos son las vistas que presenta el Instituto hacia los órganos internos de control debido a una resolución que emite el Pleno, las investigaciones que a petición de parte realiza este órgano para atender una probable violación a uno de los preceptos de la disposición sobre los datos personales, y; por último, aquellas quejas que un particular presenta por una afectación directa hacia su autodeterminación informativa.

En este sentido, con base en la recolección de información de los reportes de este Instituto, observamos el desempeño cuantitativo de cada uno de estos ejes.

En principio, puede apreciarse que los casos donde se presentan cualquiera de estas tres causales es más bien irregular. Para el caso de las vistas hacia las contralorías no se encuentran muchos casos relacionados, con excepción del año de 2011, con un promedio anual de 3.5 vistas durante este periodo.

Sobre las quejas presentadas por un particular son prácticamente inexistentes y solo se presentan dos casos en el año de 2010.

Finalmente, las investigaciones que a petición de parte ha realizado el órgano local presentan un predominio mayor sobre los otros dos elementos con un punto más alto durante el año de 2012 con 28 investigaciones realizadas.

El promedio total de acciones durante el periodo 2010 a 2013 es cercano a 16, esto nos demuestra que existe un espacio de oportunidad al impulso y difusión sobre las acciones de control que deben ser iincentivadas para disminuir la recurrencia por irregularidades sobre los datos personales de los titulares.

**Tabla 16. Acciones de control efecutadas por el Instituto**

| Acciones de control                              | 2010            | 2011 | 2012 | 2013 | Promedio |
|--|-----------------|------|------|------|----------|
| Vistas a órgano interno de control               | 1               | 8    | 3    | 2    | 3.5      |
| Quejas presentadas por particular                | 2               | 0    | 0    | 0    | 0.5      |
| Investigaciones por presuntas violaciones LPDPDF | Sin información | 11   | 28   | 10   | 12.25    |
| <b>TOTAL</b>                                     | 3               | 8    | 31   | 12   | 15.8     |

Fuente: Ibíd., Informes INFODF

## 6. Ponderación de los resultados estadísticos de la serie 2010-2013

Llegamos hasta este derrotero con la finalidad de establecer condiciones verificables sobre las cuales podamos fijar las condiciones en tiempo y espacio en la que el objeto de estudio se reproduce. Toda vez que es preciso señalar que se han puesto a consideración del lector diversos elementos para que pueda ser confirmado la intención de origen para este estudio: las categorías conceptuales; jurídicas; de gestión, y; cuantitativas.



Dado que este en este apartado se recaba la información correspondiente a los resultados en la serie 2010-2013 en la vertiente de protección de datos personales tomamos en consideración los resultados de cada una de las variables que integramos para poder equiparar cuáles fueron los resultados que los reportes demuestran.

Adelantando de imprevisto las conclusiones, es de considerarse un dato más que ilustrativo, que si bien de 2010 a 2013 existe un aumento de casi 95 puntos porcentuales en el aumento de solicitudes denominadas ARCO, estas tan solo representan el 6% del total de solicitudes de información. Siendo así que en promedio son realizadas alrededor de 4700 solicitudes anualmente.

A partir de esta sola cifra se muestra que no existe penetración en el conocimiento y ejercicio de la prerrogativa de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. Si recordamos, que de aquellas 97 mil solicitudes, están concentradas a través de 14 mil usuarios o emisores, consideramos una proporción menor en usuarios que saben de este derecho y, que por lo tanto hace uso de sus facultades legales ante los entes obligados.

Debido a que las condiciones de certeza jurídica para el ejercicio de un derecho, en efecto, se desprende de una normatividad secundaria, esta también se desprende de su legitimación en el aprovechamiento de los recursos dispuestos, en este caso por el órgano garante, para dar a conocer el derecho.

Un tema no discutido previamente es que el Instituto del cual venimos enunciando se vuelca a la protección de datos personales en campañas informativas con tendencia a proteger los datos, en redes sociales<sup>214</sup>. Queda claro, por tanto, una mala orientación de los recursos dados los pobres resultados que se tienen y reflejan en el despliegue de los derechos ARCO. En consecuencia, las categorías que mencionamos en esta ponderación deben ser tomadas en cuenta bajo el espacio de oportunidad en la efectividad del casi nulo conocimiento de este derecho.

---

<sup>214</sup> Nota del Diario La Crónica. Promueve INFODF protección de datos personales en redes sociales. Con fecha del 7 de julio de 2014:

<http://www.cronica.com.mx/notas/2014/845490.html>.

Como fue mencionado, sabemos que el Órgano Ejecutivo es el que concentra más del 80% de las solicitudes que se han realizado. No obstante, un espacio de mejora, se encuentra en los partidos políticos que no son trastocados en la aplicación de solicitudes ARCO.

Puede mencionarse como relevante que de los derechos ARCO: el acceso es el dominante pues concentra el 96% del total de las solicitudes. Lo cual demuestra que si bien, está en marcha un proceso de apertura al habeas data, los solicitantes por una u otra razón no rectifican, cancelan o se oponen a que se les de tratamiento a los datos; esto muestra que debe destinarse mayor promoción a las demás vertientes para explotar esta prerrogativa ante las Oficinas de Información Pública.

Asimismo, se desprende de nuestro estudio que los datos con los que con mayor frecuencia son requeridos son los laborales y de salud, por lo que esto apunta al interés en la aplicación del derecho por los solicitantes y la importancia del resguardo de esta información para que el titular de los mismos sea capaz de disponer de ellos sin obstrucción alguna.

En cuanto al perfil demográfico que compone la muestra, con base en la información disponible es de suma importancia el reforzar la distribución en el reconocimiento de este derecho por parte de la población. Ya que el perfil apunta hacia el dominio del género masculino; un grupo etario de adultos entre los 30 y 50 años; así como la ocupación de empleado y servidor público. Es por ello la importancia de la promoción de campañas que refuercen entre los jóvenes y adultos mayores el ejercicio y vigilancia sobre información personal en los órganos que conforman al sector público del Distrito Federal.

Con respecto al registro de los sistemas de datos personales, estos demuestran un avance gradual por parte de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Es cierto que debe reconocerse un aumento en la publicación sobre qué clase de datos obran en los registros de los entes obligados. No obstante, este esfuerzo resulta fuera de contexto sino se emplean las atribuciones de vigilancia y auditoría sobre la declaración de los sistemas y las medidas de seguridad sobre cada uno de los registros declarados. En ese sentido, los grados de seguridad que se

establecen ante el órgano garante, muestran que la mayoría de ellos se encuentra clasificado como nivel medio (43.6%) y que la minoría son los datos de naturaleza sensible que puede situar en condiciones de vulnerabilidad a la ciudadanía (16.9%).

Finalmente, hallamos otra cifra que pone en tela de juicio la certeza jurídica de las condiciones de efectividad sobre las cuales versa la política de protección de datos personales del Distrito Federal: los recursos de revisión. De acuerdo con la serie, estos solo representan el 2% del total de las solicitudes efectuadas, los cuales tuvieron su mejor momento durante el año 2011: con 125 inconformidades sobre la respuesta realizada por la OIP. Esto confirma, de nueva cuenta, la escasa penetración y difusión en el ejercicio de este derecho.

Un atisbo más, se encuentra en las acciones de control efectuadas por parte del órgano garante. En estas hallamos que la mayor cantidad de vistas al órgano interno de control tuvo su histórico en el año 2011 con solo ocho acciones y 3.5 en promedio del total de la serie. Solo dos quejas han sido presentadas durante estos cuatro años. Y, con respecto a las investigaciones por presuntas violaciones a la Ley, se han presentado mejores resultados con un histórico de veintiocho en 2012. En síntesis se requiere de mucho trabajo en difusión y puesta en marcha de recursos administrativos (como fue visto con los Programas Operativos Anuales) para poder darle contenido a la certeza jurídica sobre el tratamiento, licitud y disponibilidad de las acciones de autodeterminación informativa bajo el marco general que la LPDPDF fija para que el órgano garante explote.

## **CAPÍTULO IV**

### **Comentarios a manera de conclusión**

Va siendo momento de asumir una definición expresa sobre cuáles son las conclusiones que se manifiesta en este escrito. Se considera necesario el valorar las posturas asumidas durante este estudio con la finalidad de no excluir de él posturas teóricas que difieran de lo primariamente expuesto, a la luz, por supuesto, de los resultados obtenidos a partir de la investigación.

A lo largo de este trabajo, el eje central sobre el cual rotan conceptos, categorías, criterios normativos es sobre la cuestión de los datos personales. Pero, antes de sentar las bases quedan consistencia a las conclusiones, trazamos las líneas de los derroteros que cuestionan temas que durante el desarrollo del tema expuesto fueron obviadas.

#### **1. Deliberación con respecto a la privacidad**

Cuando hablamos de datos personales y su protección, parece que se pierde la finalidad central de trazar marcos de seguridad que garanticen la conservación de dicha información. En realidad, deberíamos de enunciar la protección los datos de la persona, o la protección de la información privada personal. Toda vez que el aspecto central de esta política, consiste en la salvaguarda de la privacidad de un particular ante cualquier ente ajeno a este.

No es factible el que se estructure del mismo modo las condiciones de conservación de la información de un sujeto de derecho privado, a otro, cuando resulta que un ente de naturaleza pública requiere información de una persona.

Es por esto, que la posición de esta estructura de dominación dotada de un marco jurídico ejerce de distinto modo la intervención para la salvaguarda de la privacidad. Eso, además, pone en tela de juicio una pregunta que sin duda parece ser dejada de paso durante el desarrollo del trabajo, pero que obedece a otra discusión, tanto de otra naturaleza así como con resultados paralelos a la motivación de este documento, a saber: ¿cuáles son las barreras de lo público y lo privado? ¿Hasta dónde debe intervenir lo público en lo privado para su propia salvaguarda?

La variación de esta discusión, en las maneras que una autoridad es dotada de atribuciones para regular las condiciones de privacidad en determinada transacción, ciertamente da como producto, en el caso de México a la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares. Esta Ley, condiciona a los agentes prestadores de servicios para que construyan condiciones de seguridad para el resguardo de la información de los particulares.

A nuestro parecer, la discusión en la dicotomía público/privado y las consecuencias entre la información pública e información privada, radica en una condición de mayor vulnerabilidad. No es por tanto, una coincidencia que estas reformas garantistas surgen en Europa, que superponen a la privacidad, no solo como un derecho humano sino en tanto valor moral. La aparición de los denominados totalitarismos hasta la primera mitad del siglo XX representó como la condición de la primicia absoluta del aparato estatal en contra del individuo. La nulificación de la otredad, que no encuadraba en la máxima de este orden histórico era, por tanto, descartado.

Mencionamos a Norberto Bobbio cuando señala la existencia de fuerzas intangibles, o de un poder invisible que opera para, y simultáneamente, en contra del Estado que se sostiene a partir de emplear las fuerzas del Estado en contra de la persona. Este orden de cosas, que desborda a lo público partir de la usurpación de los poderes formalmente constituidos a costa de lo individual, es uno de los tantos orígenes o motivaciones que sustentan las condiciones de garantía de lo privado.

De ahí que sea que surja una idea de suyo particular: cierta información de la vida de una persona, puede ser sujeta a condiciones que le coloquen en vulnerabilidad o abuso. Es decir, esta noción es un primer dique en contra de la violación a otros derechos que son susceptibles de ser violentados cuando resultan de conocimiento público.

La intervención de lo público que se limita a sí mismo para la conservación de un espacio restringido al sujeto, no solo es un concepto propio del liberalismo clásico, sino es el motor de la motivación o esencia de la protección de los datos personales. Es decir, que el Estado se dote de una autoridad autónoma y

reconozca la privacidad en sus distintas vertientes, obedece al elemental respeto a la integridad de la persona humana. He aquí la cuadratura que corresponde a la protección de los datos personales, estos no serán apreciados a cabalidad cuando se separa de su elemento central: la privacidad como espacio inviolable cuando esta no transgrede la esfera de un tercero.

En otro orden de ideas, quizás previo a la noción misma de privacidad, parte de la cuestión del supuesto desarrollado: el estrecho vínculo entre derechos humanos y autonomía. Los lindes conceptuales de lo que por derechos humanos damos por hecho, que son "...todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos"<sup>215</sup>.

Es a partir del pacto que sienta las bases jurídicas del Estado que obliga a la Administración Pública a dotarse de las estructuras organizacionales necesarias para hacer cumplir con estas condiciones o garantías. No obstante, pese a que consideramos de la mayor relevancia al derecho a la privacidad, no puede estimarse del mismo modo a la protección de los datos personales por sí sola.

Conceptualmente, consideramos que después de haber caminado por la vía de la adecuación de los mecanismos de aplicación de un derecho humano, la protección de los datos personales carece del sustento "absoluto"; es decir, dado que una característica primigenia de estos, es que coadyuven a un supuesto desarrollo integral de la persona.

Por lo anterior, es necesario insistir en que, no hay como tal un derecho humano a la protección de datos personales, toda vez que este tiende a ser relativizado, en su mayoría por excepciones de diversas normatividades, sin mencionar un fenómeno social contemporáneo: el que el sujeto proporciona menor valor a su privacidad en el marco de la sociedad de la información.

Es por esto, que la ponderación del supuesto derecho a la protección de los derechos humanos debe ser fortalecido y justificado en función de su valor real: como un elemento inherente al derecho humano a la privacidad.

La diada *derecho humano* - organismo *autónomo*, a su vez, forma parte de las condiciones de asequibilidad, certeza y supratemporalidad sin las cuales no sería

---

<sup>215</sup> *Derechos y garantías...*, *op. cit. supra*, nota 74, p. 37.

factible consolidar la progresividad de un derecho. Es por esto que la brecha o, con licencia de emplear el término "evolución", conlleva a la simetría de los poderes formalmente constituidos con la finalidad de evitar, por sus condiciones de interés público o dado el grado de tecnificación del tramo de autoridad que esta autonomía restrinja la intervención de los poderes convencionales.

Ahora bien, consideramos que para efectos de este trabajo, la condición *sine qua non* de derecho a la protección de datos - derecho humano - organismo autónomo se sustenta a partir de elevar a este precepto a tal categoría. No obstante, habría que ponderar si existe alguna influencia real en la determinación de únicamente crear una autoridad que actúe en la materia sin elevarlo al rango de los poderes convencionales. Esta marisma de las demasiadas autonomías bien podría ser planteada como el impulso del legislativo que a mayor desconfianza al Ejecutivo, se le restringe vía la imposición de nuevas autonomías acotando su poder decisorio.

## **1. II. Deliberaciones con respecto a la legislación**

Aprovechamos este marco de argumentos a manera de conclusión con respecto al ámbito de privacidad que funda la manera en la cual se comprende los datos personales desde el nivel Constitucional.

Debido a que existe una tensión natural entre el derecho de acceso a la información pública y su contraparte, la protección de los datos personales, hallamos que la mención existente tanto en los artículos 6° y 16 constitucionales son parte de una misma política: el hacer pública toda la información que obra en posesión de autoridad o ente público. Sin embargo, el hacer pública esta información, encuentra un límite a partir de proteger o restringir la publicidad de esta información de carácter personal.

La referencia a la confidencialidad de esta información, se inscribe en el articulado del 16 constitucional, como ya se mencionó. Este artículo y el 14 constitucional definen las modalidades en las cuales pueden ser restringidos los derechos

humanos a través de los denominados "actos de molestia"<sup>216</sup>. Se menciona, asimismo, que en este artículo se encuentra contenido las limitantes a la acción de las autoridades.

Este artículo, cuya esencia data del constituyente que crea la Carta Magna de 1857, señala las modalidades de los actos de molestia, pero también, la manera en la cual estas pueden ser acotadas.

De tal grado, que el inicio de la redacción de este artículo, declara su espíritu en su primer párrafo:

NADIE PUEDE SER MOLESTADO EN SU PERSONA, FAMILIA, DOMICILIO, PAPELES O POSESIONES, SINO EN VIRTUD DE MANDAMIENTO ESCRITO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, QUE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO<sup>217</sup>.

En este artículo se encuentran listadas las siguientes garantías: se señala el derecho a la protección de los datos personales; se enuncia las modalidades para aprehender a una persona y las formas de actuación del ministerio público; se señala, el tiempo de retención de una persona; las limitantes al cateo; la inviolabilidad de las comunicaciones; la protección de la correspondencia entre particulares; el rechazo de la intervención marcial en un domicilio en tiempos considerados como de paz.

Señalado lo anterior, consideramos que la importancia de enmarcar a los datos personales en el artículo 16 hace sentido, al parapetarse bajo un esquema de garantías que son consideradas, con sus limitantes, como inviolables por la autoridad.

---

<sup>216</sup> Pérez Johnston, Raúl, Artículo 16. Actos de molestia, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013.Fragmento, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/13.pdf>. Última consulta: septiembre 2015.

<sup>217</sup>Artículo 16 constitucional, Capítulo I de los Derechos Humanos y sus Garantías, DOF 10 de junio de 2011. Vigente en septiembre 2015.. Consulta en portal del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/17.htm?s>



He ahí el estrecho vínculo que somete a los datos personales al amplio espectro de la privacidad ante ámbitos de molestia de la autoridad. Derivado de la factibilidad de las entidades públicas, ahora facultadas para brindar las condiciones para el pleno acceso a la información pública, se sembraba un marco de indefensión a los particulares para dar a conocer su información. Es por esto, que uno de nuestros comentarios a manera de conclusión, consideran que la protección de los datos personales, no debe ser percibido como un sujeto menor, o en condición gradual a otros derechos, toda vez que esta prerrogativa es uno de los componentes de la privacidad. Este rango se encuentra con la manera en la cual puede ser privada de su libertad una persona bajo una orden de aprehensión, la forma en la que puede ser intervenida la comunicación de las personas o la correspondencia que se da entre particulares.

El esquema conceptual de la protección de los datos personales, carece, hasta ahora, de la fórmula que le da sentido y razón de ser a su creación: condiciones de privacidad suficientes que aseguren las limitantes de la intervención de una autoridad sobre su documentación, comunicaciones, propiedad o datos personales.

Es ilustrativa, al respecto, la Directiva 95/46/CE emitida por parte del Parlamento Europeo en el título de esta norma-marco:

DIRECTIVA 95/46/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

(...)

**relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos**<sup>218</sup>

Lo que se muestra con lo anterior, es que estas normatividades, ya sea, en el ámbito constitucional o por parte de una autoridad supranacional, es que el elemento inherente de la protección de la privacidad de la persona a través de la forma en la cual son tratados son sus datos personales.

---

<sup>218</sup> Las líneas en negrita son por consideración propia.

Es en este sentido que el 16 constitucional, es el dique en contra de formas de intervención arbitrarias en nuestra privacidad; la protección de los datos, de una base *per sé*, cuando se pone de esa manera, carece de sentido. Su interpretación deviene de un marco más amplio. Es bajo ese espíritu bajo el cual se derivan (o deberían) las leyes en materia de protección de datos personales. Y no, en cambio, como excepciones a las legislaciones locales en materia de acceso a la información pública en el orden local.

### 1.III. Deliberación sobre los modelos regulatorios

Uno de los resortes que sustentan a esta tesis refiere al marco normativo internacional. La relevancia de estos instrumentos consiste en los métodos para comprender los parámetros de la regulación de los datos personales. Pese a que el análisis de estos instrumentos podría conllevar a una discusión de fondo sobre los alcances y cómo estos marcos generales son instrumentados y evaluados para el caso mexicano, en nuestra tesis nos permiten dar un breve repaso sobre el estado del arte de la normatividad internacional de los datos personales.

Percibimos en primera instancia que su alcance, en principio limitado, se centra en las tensiones entre un mecanismo-directriz que facilite el comercio internacional en regiones económicas en contraposición con la ponderación sobre lo que por privacidad se comprende.

No obstante, la limitante no radica únicamente en el arbitrio económico, sino la imposición de obligaciones a estas entidades para la salvaguarda de la privacidad de los sujetos que transfieren su información. En este sentido, se encuentran los instrumentos que expusimos sobre defensa de la privacidad dadas por la OCDE, la Unión Europea y el Foro Asia Pacífico.

A manera de conclusión, la revisión de seis normas, dos de ellas, pertenecientes a entidades supranacionales encargadas de la promoción del comercio (OCDE y Foro Asia Pacífico); tres, de naturaleza europea y una sobre una entidad supranacional (ONU) alcanzan a mostrar el interés sobre el cual se desprenden dichos documentos.

Como vimos a través de los modelos (integral, sectorial y autorregulatorio) estos se componen a través de la comprensión de los datos personales en su vertiente como bien comercial explotable, o como su contraparte, como un derecho que debe ser garantizado por parte del Estado y, que si bien, puede ser transmitido fuera del ámbito regulatorio de la entidad local, este establece acuerdos para que existan condiciones de certeza sobre el correcto tratamiento de la información.

Consideramos que para el caso mexicano, estos lineamientos antes enunciados, que se apegan a las modalidades del modelo integral, son las más favorables como experiencias internacionales de lo que el mandato en ley debe hacer valer en sus prácticas cotidianas. A saber: que la información personal es intransferible, indelegable y un acto personalísimo; que debe existir tanto una autoridad autónoma encargado de velar por el tratamiento de la información; que se debe recabar solo la información necesaria para cumplir con la finalidad del proyecto; que se debe proteger esta información de terceros; que se debe informar sobre cuáles son las modalidades del tratamiento de la información, y; que la transmisión de la información debe ser una excepción y solo bajo el consentimiento del titular de dicha información.

Estas buenas prácticas de un esquema garantista del derecho a la privacidad, que favorece la protección de los datos personales nos señala claramente que el caso mexicano se adecua a un esquema que busca regular tanto al sector privado, como público.

Señalamos a manera de conclusión que, gracias a estos lineamientos generales que emanan de organizaciones supranacionales influenciaron y favorecen al espíritu de proteger los datos. De tal grado que esta prerrogativa se fija en el artículo 16 constitucional para determinar la validez e importancia de este derecho.

#### **1. IV. Sobre los preceptos constitucionales**

Es un hecho objetivo que las bases referidas a la protección de los datos personales se encuentran contenidas en el canon constitucional tanto en el artículo 6º; el artículo 16; y, en el artículo 73. Es decir, el primero se refiere que, en el marco del derecho de acceso a la información existen límites que no se divulgue

la información personal de personas de derecho privado. La segunda refiere, explícitamente, al derecho a la protección de los datos personales. Y, el último artículo establece la atribución del Congreso Federal para emitir normatividad en la materia en el orden federal en el sector privado.

De este mandato constitucional se desprenden, al menos tres consecuencias para la legalidad de los actos de las autoridades en la materia y para la operatividad de esta prerrogativa. La primera, consiste en dictar leyes secundarias en la materia que permitan establecer límites expresos a los casos de no aplicabilidad del derecho de acceso a la información pública. La segunda, es correspondiente al ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición; y los mecanismos que las leyes determinan para proteger los datos personales de los particulares. Finalmente, la última consecuencia de este mandato establece que las facultades conferidas a la Federación obligan a los congresos locales a ocuparse de garantizar la protección de los datos personales en el rubro de lo público gubernamental.

A sabiendas que de estos artículos (6º y 16º constitucionales) se desprenden normatividades secundarias, en cada de ellas contempla a los datos personales en un estrecho vínculo con la privacidad y relativo a toda la información que concierne a una persona física. La importancia de estas leyes es fijar las directrices sobre los principios y las atribuciones con las que el organismo autónomo cuenta en el orden federal.

Dado que no es objeto de esta tesis el documentar la funcionalidad del marco normativo en el orden federal, tanto en la LFTAIPG y la LFPDPP, se considera que estos dos sistemas representan un bloque general con respecto al concepto normativo de los datos personales. No obstante, sí es necesario enunciar que estos mecanismos fijan principios y adecuaciones mucho más detalladas de las normas internacionales como las Directivas y Convenios, emitidos y enunciados con anterioridad.

## **1. V. Sobre el sustento estadístico**

Finalmente, en nuestro estudio delineamos que este comprende dos partes: por un lado, existe un bloque que se compone por medio de las referencias conceptuales y del conjunto de legislación internacional y nacional. El segundo bloque, refiere a la validez en tiempo y forma de los conceptos que se manifiestan sobre el tema de la protección de los datos personales. Este bloque se compone de la descripción de la legislación local y de los resultados que se obtienen de la aplicación del andamiaje regulatorio.

Como vimos, a lo largo del capítulo se realizó una descripción extensa de cómo se comprende los elementos relevantes de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

Mencionaremos si consideramos procedente la estructura general de la ley; los conceptos que regula; los sujetos que obliga; el ámbito de aplicación; los principios que establece; sobre el procedimiento de ejercicio de los derechos; de los medios de defensa para el ejercicio de los derechos, y; sobre los elementos de ambigüedad o de las potenciales vulneraciones al derecho que protege.

Para hablar sobre la estructura general de esta ley, decimos que consta de cinco títulos, con doce capítulos y cuarenta y dos artículos en total. Esta ley se desarrolla a partir de los temas siguientes:

- Disposiciones comunes a los entes obligados
- De la tutela de los datos personales
- Sobre sus principios
- Las medidas de seguridad
- Del tratamiento de los datos personales
- Las obligaciones de los entes públicos
- La autoridad responsable de controlar y vigilar
- De los derechos (ARCO) y su procedimiento
- Del recurso de revisión
- De las responsabilidades
- De las infracciones

Por tanto, este esbozo sobre la ley refiere principalmente una estructura basada en obligaciones, seguridad y autoridad en la materia. Sin embargo, esta

disposición pese a que es más extensa que la norma federal<sup>219</sup>, se centra en situar como el agente principal al criterio de los denominados "principios"; contenidos desde el capítulo I del título segundo de este documento.

Asimismo, esta estructura general, no considera un capítulo dedicado a delitos en materia del tratamiento (indebido) de los datos personales, como sí lo hace su homólogo en la ley federal. Consideramos que la ley local se encuentra rebasada, como mencionaremos al final de estos comentarios.

Con respecto a los conceptos que se regulan a través de esta normatividad, se basa en definir qué es dato personal; sistema de datos personales; la definición sobre los principios de los datos como su eje toral, a saber: licitud, consentimiento, calidad de los datos, confidencialidad, seguridad, disponibilidad, temporalidad; los derechos acceso, cancelación, rectificación u oposición, y; sobre los niveles de seguridad considerados en un sistema de datos personales.

El objeto de la ley, por tanto define al dato personal como toda información concerniente a una persona física identificada o identificable en posesión de un ente público. Sin embargo, no define en qué consiste la política en protección de datos personales.

Otro de los conceptos que la legislación establece para su desarrollo se basa en la definición constitucional de los derechos de: acceso, rectificación, cancelación u oposición. Ya que durante el capítulo tercero estos fueron desarrollados ampliamente es de considerarse que, tanto la definición y la descripción sobre su procedimiento considerados en la ley aún cuenta con espacios de oportunidad.

A partir que los derechos de rectificación, cancelación y oposición se desprenden en principio de los de acceso, no manifiesta un vínculo para un ejercicio expedito de los derechos en la materia. Del mismo modo sucede con las modalidades para oponerse al tratamiento de los datos. Debido a que este acto de eliminación o supresión de la información aún se encuentra definido de una manera burda en esta normatividad.

---

<sup>219</sup> La Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares (LFPDPPP) cuenta únicamente con 66 artículos, once capítulos y un título único.

Asimismo, uno de los vacíos de esta norma consiste en no buscar un vínculo por reparación de daño cuando la información de una persona haya sufrido de un uso indebido o su divulgación permita colocar al sujeto en una posición de indefensión o discriminación, a lo cual, consideramos que si bien, esta normatividad se basa en concentrarse en los principios, entes obligados y autoridad en la materia, carece de elementos sustantivos que permitan reparar el daño a particulares o crear una política general de protección de datos personales para el Distrito Federal, más allá de la autoridad en la materia.

De nueva cuenta, si bien esta ley obliga a todos los entes públicos del Distrito Federal<sup>220</sup>, su aplicación se restringe a todo registro que obre en posesión de estas entidades del sector público, contiene carencias sustantivas, ya sea deliberadas o derivado de falta de técnica legislativa que permite un exceso de causales para obviar o hacer de lado, en su caso, el consentimiento en calidad de expreso, inequívoco y por escrito. Las reservas mencionadas las resumimos a continuación.

Excepciones:

- I. Cuando se recogen datos para cumplir con las atribuciones de la entidad
- II. Cuando hay orden judicial

---

<sup>220</sup> De acuerdo con el artículo segundo de esta ley:

**Ente Público:** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; El Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por Ley; los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas; así como aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público;

- III. A través de un convenio de negocios
- IV. Por motivos de salud
- V. Cuando su transmisión se considere en una ley
- VI. Para fines científicos, históricos o estadísticos
- VII. Cuando se entregan a terceros para la prestación de un servicio
- VIII. Por razones epidemiológicas o de salud
- IX. Cuando se encuentren en registros públicos

Como se observa, a través de estas nueve causales, donde puede obviarse el consentimiento del titular de los datos para el tratamiento de la información, parte de un amplio espectro de modalidades. Estas amenazas potenciales que carecen de un desarrollo más amplio en la legislación permiten, tal como la causal primera el recoger datos si esto se encuentra adecuado a las atribuciones que el ente público cuenta. Es decir, si contamos con un marco legal lo suficientemente robusto, podemos recabar toda la información posible de un particular. De la misma manera lo sugiere, la fracción V a través de la transmisión de la información. Es decir, el basamento legal de las tentativas o amenazas potenciales en la privacidad se encuentran justificadas a partir de las atribuciones que legalizan ese tráfico de datos entre entidades del sector público.

Lo anterior, nos lleva a sostener otro punto: en el esquema de transmisiones de información que no implican consentimiento, la LPDPDF carece de un marco robusto donde se notifique al titular de la información de las transmisiones que ha sufrido su información. Toda vez que se debe evidenciar cuál o cuáles datos han sido transmitidos, esta legislación carece de un sistema de registro que notifique al Instituto sobre qué sistemas de datos fueron compartidos, a quiénes, durante qué periodo y si ese sistema fue suprimido por el receptor cuando concluye la finalidad u objeto por el cual requirió dicha información. Por lo tanto, he ahí otro de los huecos o carencias en la aplicación de esta ley.

Finalmente, con respecto a esta legislación local en materia de datos personales para el Distrito Federal, actualmente se encuentra rebasada. Consideramos que como parte de una primera generación de leyes en materia de datos personales en México, esta cumple con la finalidad de establecer preceptos y obligaciones



mínimas en la materia. No obstante, esta Ley tendrá que ser reemplazada bajo la óptica de la nueva generación de leyes impulsadas a partir del decreto de reforma de febrero de 2014.

Como se observa el listado siguiente, bajo la propuesta de la Ley General en materia de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados a propuesta del INAI<sup>221</sup>, robustece el marco de atribuciones sobre el ámbito regulatorio de los datos personales.

Esta propuesta considera la regulación de las competencias; no solo limitados a principios, sino deberes; de las transferencias de información; manifestación de impacto a la privacidad y mejores prácticas en la materia; del registro nacional de protección de datos personales; un "oficial" de protección de datos personales; un capítulo específico para la coordinación y promoción del derecho a la protección de los datos personales; facultades de verificación.

Dado lo anterior, consideramos que el espectro regulatorio que dio sentido a la LPDPDF si bien implemente las condiciones deseables en la materia no establece criterios estrictos o amplios que permitan a las entidades públicas que se sujeten a los principios enunciados por la regulación, así como los denominados derechos ARCO se encuentran restringidos principalmente al acceso. Es decir, se restringe únicamente a saber qué datos se poseen de un titular de la información sin poder ejercer los derechos subsecuentes con mayor disponibilidad o factibilidad de la información.

## **1. VI. Sobre los Programas Operativos Anuales**

A manera de conclusión, también mencionamos que bajo el análisis de los Programas Operativos Anuales que van del año de 2010 al 2013 podemos resumirlo en lo siguiente: buenas intenciones, malos resultados.

---

<sup>221</sup> Propuesta de la Ley General en materia de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, INAI, 2015, Última consulta, septiembre 2015. Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20de%20Ley%20General%20de%20PD%20PD%20F.pdf>.

Se comenta en este documento que los programas operativos anuales son el instrumento de planeación por excelencia, donde se determinan las metas e indicadores que una organización se fija a sí misma para el cumplimiento de sus atribuciones.

Derivado de las funciones que la LPDPDF confiere al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, se hace visible el que el programa prioritario para este órgano garante es el de promover el derecho de acceso a la información por incentivos políticos. Toda vez que como se señala la proporción del gasto destinada a mantener y promover la política de protección de datos desde el capítulo financiero destinado a recursos humanos alcanza como tope el 6% del total de sus egresos

Otra observación al respecto, consiste en analizar que no existe continuidad entre los diversos programas operativos analizados durante esos cuatro ejercicios anuales. Del mismo modo, no se señala en dichos programas qué atribuciones de ley son cumplidas a través de qué programa o bajo qué fundamento legal obedece la creación de los diversos programas que componen a los programas operativos. Por lo que, en estos programas operativos no queda definido cuáles metas se alcanzan y si esto facilita el cumplimiento de las atribuciones que por ley se tiene. Es por ello que el hecho que los programas operativos no permitan crear un sistema verificable de indicadores que haga visible el ejercicio previo, presente y posterior del cumplimiento de atribuciones bajo el parámetro de creación de programas y proyectos que no son justificables o que no se encuentran considerados dentro del conjunto de atribuciones determinadas para el órgano garante.

Este elemento, por tanto, permite adelantar una de las conclusiones finales: uno de los espacios de oportunidad consiste en balancear la política de gasto que se ejerce en ambas materias. Asimismo, este problema, el de la falta de atención a la política de protección de los datos personales, no consiste en las facultades que se desprenden de la legislación, sino del costo operativo de la política en la materia y de los incentivos del órgano garante para colocar o posicionar en la misma proporción a ambas prerrogativas.

## 1. VII. Sobre los parámetros estadísticos

Pese a que el conjunto de información estadística que se presenta en este documento pareciera excesiva, cuenta con la virtud de resumir en una serie de tiempo los resultados que se obtiene a la luz de la política de protección de datos personales.

No referimos de nueva cuenta la información señalada en el capítulo tercero, sin embargo consideramos que es factible concluir que los resultados en materia de protección de los datos personales, y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición muestran un amplio espacio de mejora que debe ser construido *a posteriori*, no solo por medio del órgano garante, sino en colaboración con los entes obligados por esta legislación.

A sabiendas que las solicitudes ARCO son únicamente el 6% de las solicitudes totales recibidas y el promedio es de 4700 anualmente, estas solicitudes son empleadas en su mayoría para solicitar el acceso; y que ese acceso es con la finalidad de requerir información laboral.

Que además, el denominado recurso de revisión solo representa el 2% sobre el total de solicitudes, y que durante ese periodo de tiempo solo se realizaron ocho notificaciones al órgano interno de control, así como dos quejas presentadas por presuntas infracciones a los preceptos contenidos en la Ley.

Por lo anterior, es de considerarse que los indicadores retomados por parte del órgano garante deben seguir por lo menos dos vías: una que brinde continuidad a la información general que se ofrece en la página del órgano garante y que a la par, se realice una difusión del ente obligado competente sobre sus indicadores correspondientes. La segunda, corre por integrar un conjunto más amplio y detallado sobre los indicadores de gestión del órgano garante, que muestre un comparativo entre transparencia y privacidad; acciones realizadas en ambos casos; metas definidas con base en una especificación clara sobre las atribuciones de ley que se cumplen; acciones realizadas en materia de protección de datos personales; costo de campañas informativas, centradas en promover el interés en la población en general y en sensibilizar a los servidores públicos.

Por ello consideramos que se requiere de un largo tramo de esfuerzo institucional por reconsiderar cuáles son los indicadores de relevancia en la materia y que permitan asegurar las condiciones de certeza jurídica no solo limitada al ejercicio de los derechos ARCO sino a través de la seguridad del tratamiento de la información que contenga datos personales y que obre en posesión de las entidades del sector público del Distrito Federal.

### **1. VIII. Sobre la Ley local en materia de protección de datos**

Dicho lo anterior, recabamos la información suficiente para concluir un par de anotaciones al margen de la hipótesis planteada a lo largo del presente documento de investigación:

Sentamos las bases conceptuales sobre las cuales tiene su asidero la protección de los datos personales en tanto derecho humano en el marco de la privacidad. Concluimos que la relevancia de integrar un derecho humano al sistema de la Administración Pública con la finalidad de velar por el mandato constitucional en condiciones sustantivas de un derecho humano, siendo la vía de la autonomía el mecanismo de conservación de esta prerrogativa.

Consideramos que la problemática específica para el derecho de la protección de los datos personales obedece más a un criterio de implementación y aplicación de la legislación que a su diseño.

La aseveración anterior obedece a que a lo largo de este documento observamos que el bloque de regulación de los datos personales se encuentra adecuado en el caso mexicano bajo un sistema garantista que pretende regular desde una óptica integral.

En el caso del orden local, y en específico del Distrito Federal, encontramos que si bien existe una normatividad que comienza a ser obsoleta debido a vacíos que ya se consideran en nuevas propuestas de leyes generales a nivel federal, esta contiene más virtudes que potenciales amenazas a la privacidad de los ciudadanos que son emisores de información ante las entidades públicas de la administración del Gobierno del Distrito Federal dado que cuenta con elementos

mínimos que tutelan la protección de los datos personales. Tales como son: una ley específica en la materia con normatividad reglamentaria; entes obligados por la Ley; un esquema de infracciones y un organismo garante con autonomía para garantizar el cumplimiento de la disposición.

Por ello, es de considerarse que el ámbito de aplicación de la legislación, la LPDPDF, en su diseño sí garantiza ampliamente las condiciones de esta prerrogativa. Sin embargo, no puede decirse lo mismo sobre la aplicación del marco normativo por parte de la autoridad en la materia.

Esto puede ser observado a partir de dos fenómenos: los resultados previstos a partir de las atribuciones de ley y los recursos materiales, financieros, humanos, que se destinan a este derecho y por otro lado, los casos donde se observa una afectación directa un particular de su información por colocarle en una posición de vulnerabilidad.

Mencionamos, en este mismo orden de ideas que si bien la LPDPDF otorga al órgano local la garantía sobre la protección de los datos personales, su ámbito de obligatoriedad no se deposita en exclusiva en esta organización sino que es el regulador que coadyuva a los diversos componentes del sistema, o entes obligados a dar cumplimiento a las atribuciones de Ley que son manifestados. Un ámbito de colaboración activo entre los entes obligados y el órgano garante resulta de importancia para la difusión y cumplimiento a esta disposición.

En el primer caso, observamos que el campo de oportunidad es amplio pues hace falta ponderar el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales; construir un esquema de indicadores de gestión claro sobre qué atribuciones de ley se cumplen con la creación o avance de los programas creados; destinar mayores recursos a la materia; promover el conocimiento de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición; establecer un estudio sobre las condiciones de vulnerabilidad que existen actualmente entre los entes obligados; manuales orientados a los servidores públicos para el correcto tratamiento de los datos personales; asimismo, se requiere de un mecanismo

preventivo sobre vulnerabilidad sobre violación a los preceptos de datos personales; en el mismo tenor, tipificar delitos penales, más allá del ámbito administrativo por tratamiento indebido sobre sistemas de datos personales.

Por la segunda vía, se requiere reforzar mecanismos de colaboración entre los sujetos obligados y el órgano garante. Esto con la finalidad de reforzar las medidas de seguridad que observan el procesamiento de los sistemas de datos personales. Promover una política de reingeniería sobre los datos que son recabados a particulares al realizar trámites o gestiones para requerir solo aquella información que sea necesaria para dar cumplimiento específicamente a sus atribuciones de ley. Garantizar, mediante dicho esfuerzo colaborativo que los datos personales no serán traficados cuando los particulares se encuentren en un padrón de beneficiarios de programas social, así como promover la confidencialidad de la información en los padrones de partidos políticos con el fin de establecer condiciones que fortalezcan la privacidad de las personas que pueden ser vulneradas debido a su afinidad o preferencia política.

Sintetizamos, que finalmente, bajo nuestra consideración el ejercicio del derecho a la protección de los datos personales en el periodo estudiado cuenta con las condiciones para ser un derecho humano. Que la legislación en el orden local es suficiente, sin embargo presenta problemas en su aplicación y esta debe ser orientada a través de un esfuerzo de coordinación entre el órgano garante y las entidades que componen la Administración Pública del Distrito Federal.

Las propuestas de legislación en el nivel federal son una oportunidad de mejora y redefinición no únicamente sobre los datos personales sino de la privacidad misma. Fortalecerlo a través de candados a partir de la administración pública es una oportunidad que no debe ser menospreciada, sino adecuada como un reto frente a derechos emergentes en el marco de la sociedad de la información.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. Fuentes consultadas

**Acosta Romero, Miguel**, *Compendio de derecho administrativo*, Parte General, Porrúa, México, 1996.

**Araujo Carranza, Ernesto**, *El derecho a la información y la protección de los datos personales en México*, Ed. Porrúa, México, 2009.

**Ayllón López, Sergio**, La recepción del derecho a la protección de datos en México: breve descripción de su origen y estatus legislativo, *Protección de datos personales, compendio de lecturas y legislación*, Cámara de Diputados, México, 2011.

**Basterra, Marcela I.**, *Protección de datos personales*, EDIAR-UNAM, Argentina-México, 2008.

**Basterra, Marcela I.**, *Protección de Datos Personales. Ley 25.326 y Dto. 1558/01 Comentados Derecho Constitucional Provincial Iberoamérica y México*, Buenos Aires, Ediar, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

**Bautista Diego, Oscar**, *La ética en los servidores públicos*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2001.

**Benjamin, Constant**, *De la Libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, (Conferencia pronunciada en el Ateneo de París. Febrero de 1819)

**Bobbio, Norberto**, *Democracia y Secreto*, FCE, México, 2013.

**Caballero Ochoa, José Luis**, Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes, *Anuario Jurídico, IIJ UNAM*, México. Última consulta: septiembre 2015. Enlace:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf>.

**Cárdenas Gracia, Jaime**, *La ubicación constitucional del Ministerio Público*, Mesa Redonda: La reforma al Ministerio Público en México y en el Mundo, IIJ UNAM, México.

**Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**, *La CDHDF en el contexto de los organismos de protección de los derechos humanos*, CDHDF, México, 2011.

**Comisión Nacional de Derechos Humanos**. ¿Qué son los Derechos Humanos?, Enlace: [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos). Última consulta: septiembre 2015.

**Cossío D. José Ramón**, *El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, IIJ UNAM, México. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2002/pr/pr17.pdf>. Última consulta, septiembre 2015.

**Dávalos Vázquez, Anameli**, *Los desafíos del sistema jurídico mexicano en la protección de datos personales*, UNAM, México, 2013.

**Davara F. de Marcos, Isabel**, *El mandato Constitucional de proteger los datos personales*, Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal Comentada, INFODF - IIJ UNAM, México, 2010.

**Diccionario Jurídico Mexicano**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa - UNAM, México, 2009.

**Escalante Gonzalbo, Fernando**, *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de



Transparencia , IFAI, México, 2007.

**García González, Aristeo**, “La protección de datos en la administración electrónica. Aspectos generales”, *Derecho comparado de la información*, número 14, julio-diciembre 2009, IJ.

**GÓMEZ-ROBLEDO, Alonso y Lina, Ornelas Núñez**, *Protección de datos personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, número 97, México, 2006, ISBN 970-32-3913-7.

**Guerra Ford, Oscar M.**, *Las legislaciones de protección de datos personales en el país*, Retos de la Protección de los Datos Personales en el Sector Público, *et. al.*, INFODF, México, 2011.

**Guerrero Orozco, Omar**, Gobierno, Diccionario de Política y Administración Pública, Coordinador: Martínez Silva Mario, vol. II, Letras G-M, México, 1980. Última consulta: septiembre, 2015. Enlace: <http://www.omarguerrero.org/articulos/Gobierno.pdf>.

**Guerrero Orozco, Omar**, La Teoría de la Administración Pública, México, ed. Harla, 1986.

**Guerrero Orozco, Omar**, Teoría Administrativa de la Ciencia Política, UNAM, México, 1982.

**Hobbes, Thomas**, Leviatán o la materia forma y poder de una República eclesiástica y civil, FCE, México, 2004.

**Jiménez Castro, Wilberg**, Introducción al Estudio de la Administración Pública, FCE, México.

**John Stuart Mill.** *Sobre la libertad*, Alianza Editorial No. 273, Madrid, 2002.

**José Juan Sánchez González,** *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, Plaza y Valdes, México, 2001.

**Juárez Jonapa, Francisco Javier,** *Teoría General del Estado*, Red Tercer Milenio, México, 2012, p. 41. Última consulta: septiembre. Enlace: [http://aliatuniversidades.com.mx/bibliotecasdigitales/pdf/Derecho\\_y\\_ciencias\\_sociales/Teoria\\_general\\_del\\_estado.pdf](http://aliatuniversidades.com.mx/bibliotecasdigitales/pdf/Derecho_y_ciencias_sociales/Teoria_general_del_estado.pdf).

**Luna Pla, Issa,** et. al., *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal Comentada*, INFODF, México, 2010.

**Morales Sánchez Julieta y Guzmán Hernández,** *Esperanza, Organismos Constitucionales autónomos*, Estudios de Derecho Constitucional Local, IIJ UNAM, México.

**Pérez Johnston, Raúl,** Artículo 16. Actos de molestia, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013, Fragmento, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/13.pdf>. Última consulta: septiembre, 2015.

**Programa Operativo Anual 2010,** Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**Programa Operativo Anual 2011,** Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**Programa Operativo Anual 2012,** Instituto de Acceso a la Información y

Protección de Datos Personales.

**Programa Operativo Anual 2013**, Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**Resultados estadísticos en materia del ejercicio de derechos ARCO, 2009-2014**, INFODF, México, 2014

**Ríos, J.**, Derecho a la información en México, Porrúa, México, 2005.

**Rodríguez Zepeda, Jesús**, Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuadernos y transparencia 04, IFAI, México, 2004.

**Roldán Xopa, José**, Acceso al expediente clínico, *Protección de datos personales, compendio de lecturas y legislación*, Cámara de Diputados, México, 2011.

**Samuel D. Warren y Louis D. Brandeis**, “*The Right to Privacy*”, Harvard Law Review.

**Serra Rojas**, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1980.

***Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal, Texto de Apoyo la formación de servidores públicos***, INFODF, México, 2011

**Ugalde Calderón, Filiberto Valentín**, *Órganos constitucionales autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, núm. 29, México.

## **II. Normatividad Internacional**

**Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**. Emitido el 02 de octubre del 2000. Disponible en:

[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf) Última consulta septiembre 2015

**Convenio 108 del Consejo de Europa.** Emitido el 28 de enero de 1981.

Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosdelInteres/B.28-cp--CONVENIO-N-10--108-DEL-CONSEJO-DE-EUROPA.pdf>.

***Directrices para la regulación de archivos de datos personales informatizados***, Asamblea General de la ONU, 14 de diciembre de 1990.

Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosdelInteres/D.3BIS-cp--Directrices-de-Protecci-oo-n-de-Datos-de-la-ONU.pdf>. Última consulta: septiembre 2015.

**Directiva 95/46/CE.** Emitido el 24 de octubre de 1995. Disponible en:

[http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/95-46-ce/dir1995-46\\_part1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/95-46-ce/dir1995-46_part1_es.pdf)  
Última consulta: septiembre 2015.

**Marco de Privacidad del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC)**, Emitidos en marzo de 1998. Disponible en:

[https://www.sellosdeconfianza.org.mx/docs/marco\\_de\\_privacidad\\_APEC.pdf](https://www.sellosdeconfianza.org.mx/docs/marco_de_privacidad_APEC.pdf).  
Última consulta: septiembre 2015.

### **III. Normatividad nacional**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** En sus artículos: 6o, 16 y 73 constitucionales.

**Cámara de Diputados**, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, diciembre de 2008. Dictamen disponible

en: [www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../file/dictamen\\_art\\_16.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../file/dictamen_art_16.pdf). Consulta, septiembre 2015.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:**

[http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3632\\_22-01-2014.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3632_22-01-2014.pdf). Última consulta: septiembre 2015.

**Lineamientos de Protección de Datos Personales** publicados en el Diario Oficial de la Federación, modificados mediante reforma publicada el 17 de julio de 2006.

**Propuesta de la Ley General en materia de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**, INAI, 2015, Última consulta, septiembre 2015 Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20de%20Ley%20General%20de%20PD%20PDF.pdf>

**IV. Legislación local, Reglamentos, Manuales de organización**

**Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.** Publicado en la GODF, 03 de octubre de 2008.

**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal,** Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Última reforma, septiembre 2015.

**Manual de Organización del INFODF,** disponible en:

[www.INFODF.org.mx/nueva\\_ley/14/1/.../MANUALORGINFODF.doc](http://www.INFODF.org.mx/nueva_ley/14/1/.../MANUALORGINFODF.doc). Última consulta: septiembre 2015.