

**PLAN DE TRABAJO**

---

**ATENCIÓN A PROBLEMAS NACIONALES**  
**2022-2029**

Diego García Ricci

**INTRODUCCIÓN**

El acceso a la información pública y la protección de los datos personales son dos valores muy preciados por la sociedad mexicana. Desde la década del dos mil, se les ha conferido una posición muy importante, al darles un reconocimiento explícito como derechos fundamentales en nuestra Carta Magna. Gracias a ellos, el país ha dado avances significativos en materia de rendición de cuentas, combate a la corrupción y erradicación de la impunidad. Si bien aún nos queda mucho camino por recorrer, el régimen democrático que actualmente estamos construyendo en México no podría entenderse sin la presencia del derecho de acceso a la información pública ni del de protección de datos personales.

México ha desarrollado, en los últimos 20 años, un marco legislativo robusto capaz de garantizar el ejercicio de ambos derechos. En 2014, se hizo una reforma constitucional de gran calado. Se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como autoridad nacional sobre la materia y se conformó un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), el cual articula a los organismos garantes en las entidades federativas, así como otras instituciones públicas vinculadas con estos temas: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Archivo General de la Nación (AGN) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Si bien estos cambios fueron muy significativos, la reforma constitucional no alteró la forma como se ha venido protegiendo tanto el derecho de acceso a la información pública como el de protección de datos personales desde el año 2003: un procedimiento sencillo, que consiste en la presentación de una solicitud ante autoridades públicas—y particulares en algunos supuestos—así como la interposición de un recurso de revisión ante los organismos garantes para aquellos casos de negativa en el ejercicio de los derechos.

Al procedimiento descrito en el párrafo anterior, se le han sumando otras figuras, las cuales fueron pensadas no sólo para mejorar el ejercicio de ambos derechos, sino, también, para detonar la participación ciudadana de las y los mexicanos: transparencia proactiva, obligaciones de transparencia y gobierno abierto. A lo anterior, se suma la Plataforma Nacional de Transparencia, un sitio web creado para agilizar la presentación de solicitudes de acceso a la información pública o datos personales, facilitar la consulta de las obligaciones de transparencia, así como gestionar los recursos de revisión interpuestos ante los organismos garantes.

México, en pocas palabras, cuenta hoy día con un andamiaje institucional muy sólido que hace posible el ejercicio tanto del derecho de acceso a la información pública como el de protección de datos personales en todo el país. Prueba de ello son las más de dos y medio millones de solicitudes de información pública, acceso y corrección de datos personales presentadas por las y los mexicanos en el periodo 2003 a 2020 (INAI, Informe de Labores, 2021).

El plan de trabajo que expondré a continuación se divide en dos apartados. El primero propone atender cinco problemas nacionales que se relacionan íntimamente con los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, pero que se salen de los parámetros procedimentales habituales previstos por la ley para garantizar el ejercicio de ambos derechos. Estos problemas necesitan de la construcción de diversas políticas públicas que sean capaces de darles atención a las causas que los motivan. El segundo apartado señalará algunas acciones puntuales que podrían seguirse para mejorar las condiciones sobre las que actualmente se ejerce tanto el derecho de acceso a la información pública como el de protección de datos personales.

Este documento se estructura a partir líneas estratégicas, las cuales podrían seguirse para atender esos cinco problemas nacionales, consolidar lo alcanzado tanto por el INAI como por los organismos garantes de las entidades federativas, así como enfrentar algunos retos que México habrá de sortear en los próximos años.

## A) PROBLEMAS NACIONALES

### 1. DESAPARICIÓN DE PERSONAS

Existen en México más de 98 mil personas reportadas como desaparecidas y más de 50 mil cuerpos sin identificar en alguno de los Servicios Médicos Forenses del país. Detrás de todas estas personas se encuentran miles de familiares tratando de buscar a sus seres queridos. Los procesos de búsqueda y localización de personas desaparecidas, como es de suponerse, demandan un intercambio intenso de información, entre la que se encuentran los datos personales. El problema de las desapariciones en México pone sobre la mesa un conflicto de derechos muy relevante. Por una parte, el legítimo interés de la sociedad mexicana de acceder a toda la información que sea necesaria para localizar el paradero de las personas desaparecidas. Por la otra, el derecho de los familiares de resguardar su privacidad y protección de datos personales. Me parece que, desde el INAI, podría impulsarse la creación de una política pública que sea capaz de facilitar el acceso a la información relacionada con las desapariciones, sin que ello se traduzca en una publicación desproporcionada de los datos personales. En la construcción de dicha política pública, el INAI deberá apoyar los esfuerzos de las autoridades responsables de los procesos de búsqueda y localización de personas desaparecidas, como la Comisión Nacional de Búsqueda, la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General de la República, así como las instituciones homólogas que existen las entidades federativas. También se deberá trabajar muy de cerca con los colectivos de la sociedad civil, especialmente, los conformados por aquellas madres que actualmente luchan por encontrar a sus hijos e hijas desaparecidas. El diseño de esta política pública también podría servir para crear mecanismos de acceso a información en aquellos casos de violaciones graves de derechos humanos cometidas en México durante la guerra sucia y en el pasado reciente, para que se pueda alcanzar la verdad, justicia y reparación que tanto anhela la sociedad mexicana.

## 2. ROBOS DE IDENTIDAD

Si bien podría pensarse que el robo de identidad no es un problema que cae dentro de la órbita de competencia del INAI, tiene en su origen en el uso indebido de los datos personales. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) ha reportado, al primer semestre de abril de 2021, un total de 1,410 reclamaciones de parte de mexicanas y mexicanos que habían sido víctimas de algún robo de identidad. Esto sin contar la cifra negra de personas que, siendo víctimas, deciden no acudir a denunciar por diversos motivos. Las instituciones bancarias en México han subrayado las sumas millonarias que han invertido en la seguridad informática de los equipos donde se resguardan los datos personales de sus clientes. Esto nos lleva a suponer que el problema no es de orden tecnológico, sino humano, especialmente, de parte de las y los trabajadores bancarios. Los esfuerzos hasta ahora se han enfocado en mejorar la educación financiera de las y los consumidores. Creo, no obstante, que esto no ha sido capaz de frenar el problema. Considero que se deben hacer revisiones más puntuales sobre cómo se está llevando a cabo el tratamiento de los datos personales, de modo que no se permitan transmisiones de datos personales relevantes como comprobantes de domicilio, identificaciones oficiales, o estados de cuenta a través de mecanismos no seguros como podría ser WhatsApp. Me parece que, desde el INAI, podría impulsarse una política pública que ayude a determinar la forma como podrían llevarse a cabo los tratamientos de datos personales de forma más segura, esto es, que se defina con claridad cómo deben las y los consumidores entregar a las instituciones bancarias sus datos personales. En la configuración de esta política, el INAI podría colaborar estrechamente tanto con la CONDUSEF como con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), así como con las víctimas de este tipo de robos, pues la experiencia adquirida por estas instituciones en los años recientes, más el *expertise* del INAI, podrían ayudar a reducir considerablemente la comisión de este tipo de ilícitos en México.

### 3. DATOS GENÉTICOS

Si bien los datos genéticos son los datos personales más íntimos de cualquier ser humano, su uso puede traer beneficios muy importantes para cualquier sociedad democrática. Son comúnmente utilizados para el reconocimiento de paternidades, la identificación de personas, así como evidencia en procedimientos penales. México carece de una ley general que regule el uso de este tipo de datos personales. Si bien algunas entidades federativas como Chihuahua, Coahuila y la Ciudad de México cuentan con alguna legislación al respecto, difieren mucho en los objetivos y uso de este tipo de datos. Esto resulta altamente preocupante dado el gran potencial de discriminación que conlleva el uso de los datos genéticos. Si bien es cierto que la legislación en materia de protección de datos personales podría ayudar a mitigar los riesgos y abusos a los que se podría llegar, también lo es que el marco jurídico vigente resulta demasiado amplio para atender los problemas asociados al uso de este tipo de datos. México necesita de una ley especializada sobre la materia, que establezca reglas claras sobre cómo podrían llevarse a cabo los tratamientos de datos genéticos, definir claramente las finalidades de esos tratamientos, así como los mecanismos de supervisión de las y los particulares que participen en este rubro. Me parece que, desde el INAI, se podría trabajar con el Congreso de la Unión, para crear una ley que regule el uso de datos genéticos, tal y como ocurre en muchos otros países democráticos. La elaboración de esta ley implicará dialogar con diversas instituciones del Estado mexicano y demandará un trabajo multidisciplinario, pues se necesitará la participación de expertas y expertos pertenecientes a diversas disciplinas: Medicina, Biología, Química, Genética, Antropología, Política, Derecho, entre otras.

### 4. REDES SOCIALES DIGITALES

Sobre decir que el uso de las redes sociales digitales se ha disparado exponencialmente en los últimos años a nivel mundial. Se estima que hoy día existen alrededor de 3.96 billones de usuarios en el mundo (Statista, 2022). Por lo que toca a México, un estudio publicado recientemente por *We Are Social* y *Hootsuite* reportó que el 78.3% de la población nacional accede a las redes sociales digitales (2022). Esto

equivale a 102.5 millones de mexicanas y mexicanos. Este número se ha incrementado considerablemente como consecuencia de la pandemia por el COVID-19. De enero de 2020 a enero de 2021, el número de usuarios pasó de 89 a 100 millones. Entre las redes sociales favoritas de las y los mexicanos se encuentran, en orden de preferencia, WhatsApp, Facebook, Facebook-Messenger, Instagram, Tik Tok y Twitter. La presencia de las redes sociales digitales en la vida de todos nosotros será cada día más dominante. Esta realidad si bien puede traer muchos beneficios a la economía nacional, también importa riesgos a la privacidad y la protección de nuestros datos personales, los cuales podrían dejarnos en situaciones de gran vulnerabilidad. El principal riesgo que advierto es la asimetría tan profunda que existe entre los usuarios de las redes sociales digitales y las empresas que controlan dichas redes. Esta asimetría podría volverse un tanto más preocupante si tomamos en consideración el giro comercial que han empezado a adquirir algunas de esas plataformas digitales. WhatsApp, por ejemplo, ha comenzado a promover en países emergentes como México, su *WhatsApp Business*, un servicio de mensajería que busca ofrecerles a sus distintos usuarios bienes y servicios a través de sus cuentas de WhatsApp. El problema radica en que los proveedores de esos bienes o servicios sólo interactúan con sus clientes a través de WhatsApp. No ofrecen ningún domicilio o número telefónico fijo en el que se pueda atender personalmente a los usuarios. Esto diluye considerablemente el nivel de responsabilidad de los proveedores, despojando a los usuarios de la oportunidad de presentar quejas cuando no estén de acuerdo con los productos o servicios contratados, o bien, cuando simplemente quieran cancelar sus datos personales de esas cuentas comerciales. Me parece que, con la ayuda de diversas instituciones públicas y privadas, desde el INAI, podría crearse una política pública enfocada a ejercer un mayor control sobre las plataformas digitales, para evitar que se sustraigan de sus responsabilidades. Si bien es cierto que en cualquier sociedad democrática resulta sumamente difícil y complejo regular a las redes sociales digitales, también lo es que se pueden crear en el país esquemas de gobernanza orientados a salvaguardar los derechos de las y los usuarios. Lo que estos esquemas buscan es precisamente contrarrestar el poder que, en su momento, pudieran llegar a adquirir las compañías propietarias de esas redes, tal y como lo han venido recomendando organizaciones internacionales como la OCDE, la ONU y el Consejo de Europa.

## 5. INTELIGENCIA ARTIFICIAL

La expansión del uso de la Inteligencia Artificial (IA) resulta inminente. Son cada vez más las compañías en el mundo que han anunciado inversiones millonarias para el desarrollo de programas de IA, *virtual reality*, *machine learning* y *deep learning*. A través del uso de distintos tipos de algoritmos, todas estas tecnologías demandan una gran cantidad de datos personales. El problema de la IA es que está desafiando varias reglas de protección de datos personales que ya teníamos establecidas, tales como el consentimiento informado, el no estar completamente sujetos a tratamientos automatizados de datos personales, o bien, los alcances de los principios de protección de datos personales. Si bien la IA es un tema de interés y preocupación global, México no puede ni debe quedar al margen de la discusión internacional. Si bien aún no existe una ley que regule el uso de la IA a nivel mundial, se han comenzado a crear diversas recomendaciones—como las de la OCDE o las del Grupo de Expertos de Alto Nivel de la Comisión Europea—que han subrayado la importancia de crear esquemas de gobernanza que sean capaces de orientar el desarrollo de la IA bajo principios éticos, que respeten el Estado de Derecho, los derechos humanos, así como los valores democráticos. Me parece fundamental que, desde el INAI, se impulsen esos esquemas de gobernanza, que vayan incorporando los principios que actualmente han venido sugiriendo diversas organizaciones internacionales, de modo que el país no se convierta en un laboratorio de prácticas para el desarrollo de sistemas de IA que no tengan en su centro a la persona humana.

Los cinco problemas nacionales antes expuestos demandan la construcción de ciertas políticas públicas para que puedan quedar correctamente atendidos. Me parece que, desde el INAI, se podría impulsar la construcción de esas políticas. Considero que, como órgano constitucional autónomo del Estado mexicano, el INAI puede trabajar con los tres poderes de la Unión con el fin de encontrar las mejores soluciones para la sociedad mexicana en torno a estos problemas. En la construcción de dichas políticas, se deberá contar con la participación de los organismos garantes de las entidades federativas, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y la industria. Se trata

de generar ejercicios participativos en los que las voces de todas y todos sean escuchadas por igual.

#### B) ACCIONES PUNTUALES PARA MEJORAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS

Las siguientes acciones también las formulo como posibles líneas a seguir para mejorar algunas de las condiciones bajo las que, actualmente, se ejercen los derechos de acceso a la información pública y el de protección de datos personales. Las hago a partir de mis propias observaciones, las cuales he venido recogiendo en los últimos años, a partir de las distintas colaboraciones que he tenido con el INAI, con los sujetos obligados, así como con diversos organismos garantes en las entidades federativas.

- 1) Aunque ya he señalado que tanto el derecho de acceso a la información pública como el de protección de datos personales son una realidad en nuestro país, considero que no debe dejarse de lado la capacitación de servidores públicos en estas materias. El país ha estado experimentando cambios importantes en quienes ocupan las posiciones de gobierno, por lo que resulta fundamental capacitarlos en estas materias. Por eso propongo fortalecer las acciones de capacitación entre sujetos obligados en el sector público, principalmente, en aquellos ubicados en las zonas más marginadas del país.
- 2) El cumplimiento del derecho a la protección de datos personales ha sido una tarea desafiante para el sector privado. La capacidad para dar cumplimiento a la normatividad en la materia, en la pequeña empresa o el negocio familiar, no es igual a la que tienen las grandes corporaciones privadas como las instituciones bancarias, de seguros u hospitalarias. Por ello, resulta indispensable reforzar la capacitación en materia de protección de datos personales en el sector privado, principalmente, en las pequeñas y medianas empresas (Pymes), pues ellas manejan un gran volumen de datos personales de todas y todos los mexicanos. Se podría intentar acercar el conocimiento de este derecho a través de la celebración de convenios de colaboración con las alcaldías o municipios, pues es ahí donde se tiene el primer punto de contacto de los comerciantes con el Estado. A través de la suscripción de este tipo de convenios, se podría promover el conocimiento de la normatividad de la materia, para asegurar su cumplimiento por parte de estos actores del sector privado.

- 3) Con el apoyo del Congreso de la Unión, considero sumamente importante impulsar la armonización de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Hoy día existen asimetrías importantes entre ambas leyes que resultan necesarias de atender, para poder garantizar la misma calidad en el ejercicio del derecho a la protección de datos personales dentro del territorio nacional.
- 4) Promover, al interior del INAI, un servicio profesional de carrera para formar cuadros sólidos de profesionistas con conocimiento y experiencia, que permanezcan en el tiempo, para impedir que, con los cambios de titulares, se rote al personal, perdiendo talento y experiencia.
- 5) La aplicación de la normatividad en materia de acceso a la información pública y de protección de datos personales no es tarea sencilla para los servidores públicos, no sólo por el carácter técnico de los temas, sino porque, en ocasiones, los sujetos obligados no cuentan con suficiente personal para cumplir con todo el marco legal vigente. Sería importante escuchar las voces de quienes integran las Unidades y Comités de Transparencia de los sujetos obligados, con el fin de conocer sus principales retos o dificultades al momento de aplicar la normatividad, tanto de acceso a la información como de protección de datos personales, para que juntos podamos encontrar soluciones que nos lleven al pleno cumplimiento de la normatividad y, de llegarse a necesitar, promover los cambios que resulten indispensables.
- 6) A nivel internacional, se debe continuar con el fortalecimiento del INAI en los diversos espacios en los que actualmente ocupa una posición relevante, tales como la Presidencia de la Asamblea Global de Privacidad, a través de la promoción de iniciativas que impulsen la cooperación entre los países para hacer posible las investigaciones de aquellos actos de empresas transnacionales que violenten la normatividad internacional en materia de protección de datos personales. De igual forma, continuar promoviendo el papel de México en la Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales, a través de iniciativas de carácter normativo, o bien, a través de la suscripción de algún convenio o acuerdo internacional que permita la cooperación entre los países integrantes de la Red, con el fin de prevenir y disuadir la comisión de actos que atenten contra la protección y seguridad de los datos personales en la región.
- 7) En lo referente al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), sería

importante revisar su marco legal y situación actual, a la luz de las diferencias que existen entre cada uno de los organismos garantes que lo integran. Si bien entre ellos no cabe distinción alguna de grado o jerarquía, existen algunas diferencias en cuanto a recursos humanos y financieros, por lo que una adecuada distribución en las cargas de trabajo haría más fácil la operatividad del SNT. En este sentido, sería importante evaluar la responsabilidad que actualmente tienen en la ejecución y cumplimiento del Programa Nacional de Transparencia (PROTAI) y del Programa Nacional de Protección de Datos Personales (PRONADATOS), con el fin de no imponer cargas excesivas a algunos de los organismos garantes que integran el SNT.

- 8) Finalmente, sugiero revisar aquellos casos en los que se ha venido utilizando al derecho de acceso a la información pública en formas que no abonan a la construcción democrática del país, como, por ejemplo, cuando se presentan solicitudes de acceso a información pública donde se demanda una gran cantidad de documentos, para que, luego, éstos no sean recogidos por quienes tramitaron esas solicitudes. Considero que es importante encontrar propuestas que ayuden a equilibrar el legítimo interés de la sociedad de acceder a los documentos públicos con aquellos casos en los que se presenta un ejercicio abusivo del derecho.



Diego García Ricci

Información Eliminada. Con fundamento en los artículos 116, primer párrafo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el resolutivo Trigésimo octavo, fracciones I y II de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como la elaboración de versiones públicas. Se testan datos personales identificativos.