



2010, Año de la Patria. Bicentenario del Inicio de la Independencia; Centenario del Inicio de la Revolución

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
SEGUNDA VISITADURÍA GENERAL**

EXP. CNDH/2/2010/1825/Q

OFICIO: V2/41048

RECIBE

México, D. F., a 6 de agosto de 2010.

ASUNTO: Propuesta de Conciliación.

**LIC. ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
PRESENTE**

Distinguido señor licenciado:

Con el propósito de proteger la identidad de los quejosos y asegurar que sus nombres y datos personales no sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su reglamento interno. Dichas claves ya son del conocimiento de la autoridad, pues se le comunicaron cuando se dictaron las medidas cautelares, reiterando el compromiso de que éstas dicten las medidas de protección correspondientes.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, primer párrafo, 6, fracciones I, y II, 24, fracción III, y 120 de su Reglamento Interno, formalizo a usted propuesta de conciliación respecto del expediente al rubro citado, iniciado con motivo del escrito de queja presentado los días 5 y 6 de abril de 2010 en los cuales refieren hechos presuntamente violatorios de sus derechos humanos, cometidos por servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria.

I. HECHOS:

En esta Comisión Nacional se recibieron el 5 y 6 de abril de 2010, los escritos de queja de V1, V2 y V3, en los cuales hacen valer hechos presuntamente violatorios

4

de sus derechos humanos, cometidos por servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria.

En el escrito de queja que argumenta que por los medios de comunicación, se enteraron de que el Servicio de Administración Tributaria pretendía dar a conocer los nombres de las personas a las cuales les hubieran sido cancelados créditos fiscales, lo anterior, derivado de un programa que el gobierno federal realizó en el año de 2007; agregan que consideran estar ubicados en los supuestos del artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de ese año, así como del acuerdo JG-SAT-IVO-6-2007 y, por tanto, son susceptibles de tener cancelado su crédito fiscal, razón por la cual la posibilidad de que se difundan sus datos violaría su derecho a la privacidad, ocasionando con ello daños graves de imposible reparación.

En virtud de los hechos, esta Comisión Nacional inició el 12 de abril de 2010 el expediente de queja CNDH/2/2010/1825/Q y, a fin de integrarlo debidamente, recabó evidencias y solicitó informes al Servicio de Administración Tributaria, así como del entonces denominado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los que se obsequiaron en su oportunidad y cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta propuesta de conciliación.

II. EVIDENCIAS

A. Las quejas presentadas en esta Comisión Nacional por V1, V2 y V3, el 5 y 6 de abril de 2010.

B. Solicitud de medidas cautelares de la Comisión Nacional al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, mediante oficio V2/16704, de 9 de abril de 2010, para que en este caso y en otros similares, se abstenga de revelar datos personales, en específico el nombre de los quejosos, con el fin de evitar que el derecho a la privacidad sea puesto en riesgo y, en su lugar, se utilicen claves.

C. Oficio 600-02-01-2010-51637, recibido en esta Comisión Nacional el 12 de abril de 2010, a través del cual el Administrador General Jurídico del Servicio de Administración Tributaria, acepta la adopción de las medidas cautelares.

4

D. Oficio 600-02-01-2010-(65)-51666, de 5 de mayo de 2010, por el que el Administrador General Jurídico del Servicio de Administración Tributaria rindió el informe solicitado e hizo del conocimiento de esta Comisión Nacional que derivado de la solicitud de información realizada a través de Infomex ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el 15 de diciembre de 2009 esa dependencia dio respuesta, indicando que la información requerida se encontraba clasificada como reservada, en virtud de estar protegida por el secreto fiscal; debido a lo anterior, el solicitante interpuso ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública el recurso de revisión 6030/09, mismo que fue resuelto el 10 de marzo de 2010, ordenando al Servicio de Administración Tributaria hacer pública la relación de personas físicas y morales a las que fueron cancelados los créditos fiscales referidos, así como el número de crédito correspondiente, el monto del mismo y las razones o motivos de la cancelación en su portal electrónico.

El Servicio de Administración Tributaria agregó a dicho informe copia de las siguientes documentales:

1. Resoluciones de 10 de marzo y 4 de julio de 2010, emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en los expedientes 6030/09 y 1494/08, respectivamente.
2. Oficio 101-2010-00237, de 3 de mayo de 2010, mediante el cual el titular del Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de la Función Pública rindió el informe que le fue solicitado.
3. Oficio 700-2010-0094, de 3 de mayo de 2010, por el que el Administrador General de Servicios al Contribuyente del Servicio de Administración Tributaria rindió el informe solicitado.
4. Oficio 103-2010-089, de 3 de mayo de 2010, a través del cual el Administrador General de Evaluación del Servicio de Administración Tributaria rindió el informe solicitado.



5. Oficio 400-01-2010-34, de 4 de mayo de 2010, por el que el Administrador Central de Cobro Coactivo del Servicio de Administración Tributaria rindió el informe solicitado.

E. Escrito de V3, recibido en esta Comisión Nacional el 5 de mayo de 2010, a través del cual solicita una prórroga de las medidas cautelares emitidas por la CNDH.

F. Solicitud de extensión de medidas cautelares de la Comisión Nacional al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, mediante oficio V2/24910, de 24 de mayo de 2010.

G. Oficio 600-02-01-2010-61027, recibido en esta Comisión Nacional el 25 de mayo de 2010, por el cual el Administrador General Jurídico del Servicio de Administración Tributaria acepta la extensión de las medidas cautelares.

H. Oficio IFAI-SA-DGAJ-0243-10, de 16 de junio de 2010, recibido en esta Comisión Nacional en la misma fecha, por el que la Comisionada Presidenta del Pleno y Representante Legal del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, rinde la información y adjunta copia de los siguientes documentos:

1. Recurso de revocación 6030/09, emitido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública el 10 de marzo de 2010.

2. Oficio enviado por el Comité de Información del Servicio de Administración Tributaria al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, mediante el cual rinde el informe que le fue solicitado en relación con la resolución impugnada ante ese Instituto.

3. Versión estenográfica de la Sesión del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, llevada a cabo el día 10 de marzo de 2010, en la Sala del Pleno de ese Instituto.

I. Solicitud de extensión de medidas cautelares de la CNDH al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, mediante oficio V2/35279, de 2 de julio de 2010.



J. El oficio 600-02-01-2010-61027, recibido en esta Comisión Nacional el 2 de julio de 2010, por el que el Administrador General Jurídico del Servicio de Administración Tributaria, acepta la extensión de las medidas cautelares solicitadas por esta Comisión Nacional de Derechos Humanos.

III. OBSERVACIONES

Antes de entrar al análisis de los hechos materia de la queja, es pertinente manifestar que para esta Comisión Nacional, el acceso a la información pública gubernamental en posesión de los entes del estado es una prerrogativa prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que incorpora el principio democrático de publicidad de la gestión pública, que debe cumplirse a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral.

Por otra parte, los entes del estado también reciben información de la cual el estado no es titular, que en el orden jurídico nacional se han tutelado bajo la definición y posterior clasificación de información reservada o confidencialidad.

En ese orden de ideas, la presente determinación no tiene por objeto revisar o revocar las determinaciones relacionadas al acceso a la información pública, sino, en el ámbito de su competencia y en cumplimiento de sus atribuciones, proteger los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico nacional.

Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja CNDH/2/2010/1825/Q, esta Comisión Nacional observa con preocupación la inminente actualización de violaciones a los derechos a la protección de datos personales y a la privacidad, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo segundo, y 6, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en agravio de V1, V2 y V3, por actos consistentes en la revelación de datos personales, atribuibles, a servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, en atención a las siguientes consideraciones.



En efecto, resulta un hecho de realización inminente que los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria revelarán los datos personales de los contribuyentes, al indicar que lo hacen en cumplimiento de la resolución del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública del 10 de marzo de 2010, en la cual se determinó instruir al Servicio de Administración Tributaria para que haga pública la relación de personas físicas y morales a las que fueron cancelados los créditos fiscales referidos, así como el número de crédito correspondiente, el monto del mismo y las razones o motivos de la cancelación, en su portal electrónico.

Esta Comisión Nacional observa que la revelación de datos por parte de servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, implica una violación a los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales.

El peticionario de información solicitó la lista final de los asuntos cancelados por nombre y número de crédito en ejecución del acuerdo JG-SAT-IVO-6-2007.

El Servicio de Administración Tributaria negó la información al considerar que la información estaba clasificada como reservada, por estar protegida por el secreto fiscal, determinación en contra de la cual el quejoso promovió el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Al resolver dicho recurso, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública instruyó al Servicio de Administración Tributaria para hacer pública la relación de personas físicas y morales a las que fueron cancelados los créditos fiscales referidos, así como el número de crédito correspondiente, el monto del mismo y las razones o motivos de la cancelación, y para que señale al recurrente, a la dirección de correo electrónico señalada por el mismo, el lugar, la forma y los pasos para acceder a la información.

Dentro de las evidencias que se allegó esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra la resolución de 10 de marzo de 2010, emitida en el expediente 6030/09, en la que se realiza un ejercicio de ponderación entre el derecho a la información por un lado y la protección de los datos personales por otro, al considerar que existe un interés público de mayor jerarquía en transparentar la manera en que el Servicio de Administración Tributaria ejerce sus



atribuciones con relación a la cancelación de créditos fiscales, respecto al interés de la protección que supuestamente merecerían los datos fiscales de los individuos que resultan favorecidos con dicha determinación gubernamental.

Sobre el particular, es necesario recapitular sobre la naturaleza del secreto fiscal, pues esta es esencialmente una figura prevista en el Código Fiscal de la Federación, y en su ámbito de protección no sólo se encuentran datos patrimoniales que se revelan a la administración tributaria, sino también datos personales que tienen una regulación autónoma en los artículos 6, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como derecho fundamental, por lo que para efecto de determinar la revelación de datos protegidos por el secreto fiscal, la ponderación que se realice cuando estén inmersos datos personales, como en el caso el nombre de los quejosos, debe tomar en cuenta su naturaleza de derecho humano protegido por la Norma Fundamental.

Lo anterior se traduce en que si en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y el Código Fiscal de la Federación la información relativa al secreto fiscal es, por regla general, reservada, en el caso de los datos personales la misma tendrá el carácter de confidencial, por lo que sólo podrá ceder ante una aplicación estricta del examen de proporcionalidad.

Así, en el caso existe una colisión en la aplicación de derechos fundamentales en tanto que, por una parte, el peticionario de información ejerce su derecho de acceso a la información, existiendo además en juego un valor constitucional del interés público, en contrapartida, debe ponderarse el derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales de los individuos a los que fueron cancelados los créditos fiscales, dentro de los que se encuentran los quejosos, en específico por cuanto se refiere a sus nombres.

En el caso de los datos personales, al tener estos el carácter de derecho humano tutelado en la Constitución, deberá realizarse un análisis de los intereses y derechos en conflicto, en virtud de la colisión producida entre los derechos fundamentales del acceso a la información pública gubernamental y la protección de los datos personales.



La protección de los datos personales, si bien es un derecho constitucionalmente consagrado, no es absoluto, por lo que puede ceder eventualmente, sin que se despreteja su núcleo esencial, así, en el dictamen de la Cámara de Diputados relativo a la reforma constitucional, se expuso en su inciso f), que "existe una reserva de ley en la materia, es decir, que el desarrollo de los supuestos de excepción establecidos en la Constitución deberán ser desarrollados únicamente en instrumentos de rango legislativo".

En ese orden de ideas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa que el derecho previsto en el artículo 6o. párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo puede ser limitado con base en una norma con rango de ley, por lo que al no haberse efectuado el consecuente desarrollo legislativo, la revelación de los datos personales resulta contraria a derechos humanos.

Ahora bien, en la inminente revelación de los datos personales por parte de servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria se encuentra implícita la primacía del interés social respecto de los derechos de los individuos. Esta situación no toma en consideración que la esencia del derecho está en el individuo, y que cuando se enfrenta el interés público contra un derecho individual no necesariamente éste debe ceder, porque la esencia de los derechos fundamentales es su carácter contramayoritario, luego entonces, a fin de equilibrar los intereses en juego se debe hacer una ponderación, pues estamos frente a principios constitucionales de igual importancia. El ejercicio de ponderación no implica que se opte por un derecho eliminando la eficacia del otro, sino que, atendiendo el caso concreto se realice el balance a fin de que los intereses en conflicto se armonicen, sin afectar su núcleo esencial.

La técnica de la proporcionalidad tiene como elemento esencial el carácter explícito, pues su objetivo es evitar decisiones autoritarias por medio de la explicitación de razones, valoraciones argumentativas y axiológicas, a fin de que queden abiertas a la crítica y al control racional de la comunidad jurídica y de la opinión pública.

Así las cosas, para resolver estos conflictos es necesario acudir a la metodología comúnmente aplicada y reconocida tanto por la práctica como por la doctrina, que

es el análisis de proporcionalidad, el cual abarca los siguientes aspectos sucesivos: a) Idoneidad. La intervención a los derechos fundamentales debe obedecer a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo; b) Necesidad. La intervención de los derechos fundamentales es indispensable para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo y c) Proporcionalidad. Si la medida adoptada es la más benigna para el derecho fundamental intervenido.

En desarrollo del principio de idoneidad, es conveniente cuestionarse si hacer públicos los datos contenidos en la relación de créditos fiscales cancelados por el Servicio de Administración Tributaria persigue el cumplimiento de un principio o fin constitucional.

Este cuestionamiento puede contestarse afirmativamente, ya que con ello se pretende abonar a la rendición de cuentas y transparentar la función del Estado, lo que es conforme con el artículo 6 de la Constitución Federal, que regula el derecho al acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

En desarrollo del principio de necesidad, puede cuestionarse si para cumplir con el derecho fundamental de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, resulta necesario que se revelen los nombres de los contribuyentes.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa que: La fracción I del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que en la interpretación del derecho de acceso a la información pública deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, regla de carácter general que tiene una excepción, la protección de la vida privada y los datos personales, conforme a lo previsto en los artículos 6, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal, que dan el rango de derecho fundamental a dicha protección que si bien no es absoluta, admite las excepciones fijadas en las leyes. Así, la información relativa a los datos personales ha sido tutelada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a través de la figura de la información confidencial, sin que hasta el momento exista un desarrollo pormenorizado en legislación secundaria del derecho a la protección de los datos personales en manos del sector público.



El derecho a la protección de los datos personales constituye un desarrollo del derecho a la privacidad, cuyo núcleo esencial se desarrolla en los siguientes principios: a) El reconocimiento a cada individuo del derecho de acceder a la información personal que le afecte, especialmente la existente en los bancos de datos informatizados; b) El reconocimiento a cada individuo del derecho a controlar, de forma razonable, la transmisión de la información personal que le afecte y c) Para garantizar el derecho a la intimidad individual las leyes deben regular: 1. La limitación del periodo durante el que se pueden conservar datos personales. 2. La definición de los objetivos para la utilización de la información, 3. Garantías para hacer efectiva la veracidad, integridad y actualidad de los datos personales, y 4. La prohibición de su revelación.

Por otro lado, para determinar si el Servicio de Administración Tributaria se ajustó a los parámetros que para la cancelación de los créditos fiscales fueron establecidos en el artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación, no es necesario revelar los datos personales, en específico el nombre, de los sujetos a los que se les canceló un crédito, lo que debemos saber son los criterios que se utilizaron y si se cumplió con las normas establecidas para ello, ya que la cancelación de los créditos se determina en función de su imposibilidad de cobro o incosteabilidad.

En este tenor, el sujeto obligado podría utilizar un sistema de claves personales que identifique a cada uno de los beneficiarios de la cancelación, sin revelar su nombre, pero que permita identificar individualmente cada proceso de cancelación, revelando datos como son el número de crédito, el monto y las razones o motivos de la cancelación, lo que podría agotarse en una primera etapa, que permitiría la identificación pormenorizada de cada caso.

Ahora bien, si del análisis de esos datos, el sujeto que solicita la información o cualquier otro, advierte una probable irregularidad que permita presumir un desvío de recursos, un abuso de poder o que se otorgó un beneficio injustificado, podría solicitar en una segunda etapa de acceso a la información, el nombre correspondiente a la clave o las claves de quien o quienes pudieran haber sido beneficiados ilegalmente con dicha medida, contando ahora sí, como punto para la ponderación, la presunción de ilegalidad de la situación, a partir de casos



identificados y no a través, como en el caso, de una revelación masiva de nombres de contribuyentes.

De esta manera, es posible armonizar el derecho de acceso a la información y el interés público, con el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, puesto que de manera transparente, los gobernados pueden conocer pormenorizadamente el proceso de cancelación de créditos, estando en posibilidad de realizar un escrutinio sobre su legalidad, y únicamente se restringiría el derecho fundamental a la privacidad y a la protección de datos personales, revelando el nombre ante una posible irregularidad que justificaría la intervención en dicha prerrogativa.

Bajo este tenor, no se cumple con el parámetro de idoneidad, toda vez que se lesiona innecesariamente un derecho fundamental a la privacidad y a la protección de los datos personales de miles de contribuyentes, poniendo en riesgo su seguridad, ya que la ejecución de dicha resolución generaría consecuencias irreparables que afectarían el derecho humano a la privacidad y a la protección de los datos personales en agravio de V1, V2 y V3, en virtud de la divulgación de su nombre y datos inherentes a su capacidad económica sin su consentimiento.

En este tenor, esta Comisión Nacional observa que la inminente ejecución de la revelación masiva de nombres de los beneficiados por la cancelación de créditos implica una violación a los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales que se encuentran consagrados en los artículos 6, fracción II, 16, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.2 y 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, disposiciones que son coincidentes en establecer que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, domicilio o correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación, así como que los datos personales estarán protegidos.

Por lo expuesto, y con la finalidad de que en lo futuro se eviten situaciones similares, en uso de las facultades que me confieren los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, 6°, fracción



VI, 24, fracción III, y 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 119, 120, 121, 122, 123 y 124 de su Reglamento Interno, se considera procedente formular a usted, señor licenciado, la siguiente:


IV. PROPUESTA DE CONCILIACIÓN

ÚNICA. Con el objeto de salvaguardar el derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales tanto de los quejosos como de las demás personas cuyos datos fueron recabados por el Sistema de Administración Tributaria con independencia de la finalidad para la que fue recabada, instruya a quien corresponda para proteger los nombres de las personas a las que fueron cancelados los créditos fiscales, se implemente un sistema capaz salvaguardar la protección de los datos personales, el cual permita revelar el número de crédito correspondiente, el monto del mismo y las razones o motivos de la cancelación, enviando a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

Comunico a usted que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispone de un plazo de 15 días naturales, contados a partir de la fecha en que se le notifique esta propuesta de conciliación, para dar respuesta por escrito sobre la aceptación de la misma y, en su caso, enviar las pruebas de su cumplimiento. No omito señalar que, como lo establece el artículo 123 del citado ordenamiento, en relación con el ya invocado artículo 121, no se contemplan aceptaciones parciales o condicionadas a ésta.

Sin otro particular, reitero a usted las muestras de mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE



Lic. Marat Paredes Montiel
Segundo Visitador General

c.c.p Dr. Raúl Plascencia Villanueva.- Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Presente.
Expediente.
Minutario.
MPM