



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Promovente: Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la Información y
Protección de Datos Personales.

**C.C. MINISTROS INTEGRANTES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

P R E S E N T E S

Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en mi carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales¹, por virtud de los decretos por los que se expidieron la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016; de conformidad con lo instruido por las y los Comisionados que integran el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quienes, en sesión del **veintisiete de abril de dos mil veintiuno**, aprobaron en términos de la fracción VI del artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y de la fracción XVIII del artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la presentación de esta demanda de acción de inconstitucionalidad, con fundamento en los artículos 12, fracción IV, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Ante Ustedes respetuosamente comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso h, de la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el precepto constitucional en cita, así como en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, el ubicado en Avenida Insurgentes Sur, número 3211 (tres mil doscientos once), Colonia Insurgentes Cuicuilco, Alcaldía Coyoacán, Código Postal 04530, en la Ciudad de México; y designando como delegados en los términos más amplios que prevé el artículo 11 de la Ley Reglamentaria en cita, a los C.C. Licenciados

¹ Cargo que acredito con la copia certificada de la credencial expedida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, misma que se exhibe en formato digitalizado, documento que contiene información que pudiera revestir el carácter de información confidencial, en términos del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

en Derecho, **HUGO MANLIO HUERTA DÍAZ DE LEÓN, RAYBEL BALLESTEROS CORONA, ANA LILIA ROBLES JUÁREZ, LIZETH GABRIELA RODRÍGUEZ GARCÍA, PEDRO ISRAEL POPOCA TRUJILLO y EUGENIA TANIA CATALINA HERRERA-MORO RAMÍREZ;** promuevo demanda de Acción de Inconstitucionalidad.

Del mismo modo, quien suscribe el presente documento con certificado digital, Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar,** con **Clave Única de Registro de Población (CURP)** [REDACTED], autorizo tanto a mi persona como a la que se refiere a continuación, **para consultar el expediente electrónico:**

Hugo Manlio Huerta Díaz de León, con CURP: [REDACTED]

Asimismo, solicito que, en virtud de que la oficialía de partes de este Instituto cuenta con guardias y medidas de seguridad sanitarias, en adelante TODAS las notificaciones que sean realizadas a esta parte actora, se hagan por **oficio** en el domicilio ya señalado en el segundo párrafo de la presente, atento a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y **NO se realice ninguna notificación a través de los medios electrónicos.**

Dicho lo anterior, promuevo demanda de Acción de Inconstitucionalidad en los siguientes términos:

En estricto apego a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala:

- I. **Nombre y firma del promovente:** Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en mi carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, contando con facultades para ello, firmando mediante el certificado digital *FIEL*, expedido en mi favor por el Sistema de Administración Tributaria.
- II. **Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**
 - a) Órgano Legislativo: Congreso de la Unión, **Cámara de Senadores**, con domicilio en Av. Paseo de la Reforma 135, esquina Insurgentes Centro, Colonia Tabacalera, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06030,

Se eliminan datos de personas físicas, con fundamento en el artículo 116, primer párrafo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, relacionado con la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

Ciudad de México; y, **Cámara de Diputados**, con domicilio en Av. Congreso de la Unión 66, El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15960, Ciudad de México.

b) Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con domicilio en, Puerta 8 del Palacio Nacional, Plaza de la Constitución S/N, Colonia Centro, C.P. 06066, Ciudad de México; y **Secretaría de Gobernación** con domicilio en Abraham González 48, Juárez, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México.

- III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:** El Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **dieciséis de abril de dos mil veintiuno**, en particular, sus artículos 15, fracción XLII Bis, 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), 180 Sextus, 180 Septimus, 190, fracciones VI y VII, 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter, 307 Quintus, Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto, todos Transitorios del mismo Decreto, así como de las omisiones detectadas.
- IV. Preceptos del parámetro de regularidad constitucional que se estiman violados:** Los artículos 1º, 6º, segundo y tercer párrafos; apartado A, fracciones II, III y VIII, párrafos primero y segundo, 14, 16, 28, 73, fracciones XXIX-O y XXIX-S; y, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 5, 7 y 8 del Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal; 1º de su Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a la Autoridades de Control y a los Flujos Fronterizos de Datos; y, 8 y 16 de la Convención de los Derechos del Niño.

Previo a la manifestación de los correspondientes conceptos de invalidez, se considera oportuno manifestarse respecto a lo siguiente:

Plazo para la presentación de demanda

El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad, según el artículo 60 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, es de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Es el caso que la presente demanda se interpone en tiempo y forma, habida cuenta que la norma general cuya invalidez se reclama, consistente en las reformas y adiciones al Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el **viernes dieciséis de abril de dos mil veintiuno**. De ahí que el plazo para su presentación corrió del sábado diecisiete de abril al **lunes diecisiete de mayo de dos mil veintiuno**, ya que, si bien el último día del plazo es el domingo dieciséis de mayo, al ser inhábil, la demanda se puede presentar el día siguiente, esto es, el lunes diecisiete de mayo, todos de dos mil veintiuno. Por lo anterior, la presentación de esta demanda de acción de inconstitucionalidad es oportuna.

Procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad y Legitimación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

La fracción II, inciso h, del artículo 105 de la Constitución federal establece que la acción de inconstitucionalidad podrá ejercitarse por:

"Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

...

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

..."

La acción de inconstitucionalidad procede contra leyes federales, como lo es la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por vulnerar el derecho a la protección de datos personales y el derecho de acceso a la información, al prever la formación de un Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil que contendrá datos personales, incluidos datos biométricos, al que deberán inscribirse de manera obligatoria todos los usuarios de los servicios de telefonía móvil, so pena de cancelación del servicio, al cual



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

tendrán acceso las autoridades de "seguridad de procuración" (sic) y administración de justicia", con lo cual se viola la protección de los datos personales, incluidos datos sensibles como los biométricos; viola el derecho de toda persona al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión, lo que socava la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet; viola el derecho a la no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna; viola el derecho a la legalidad y el derecho a la seguridad jurídica; viola los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales; y transgrede las facultades establecidas a favor del Congreso de la Unión para legislar en materia de datos personales tanto en posesión de sujetos obligados como de particulares, como se demostrará en los conceptos de invalidez.

Por lo que, ante la citada violación al derecho de protección de datos personales, este Instituto se encuentra plenamente legitimado para promover la presente acción, en términos del inciso h) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

CUESTIÓN PREVIA

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de febrero de 2014, dotó al Estado mexicano de un organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de los derechos personales. Con la reforma al artículo 6º constitucional, se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) como un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

Fue una modificación en sede constitucional de enorme trascendencia y relevancia, en tanto que se nacionalizó la entidad jurídica, antes federal, encargada de velar por los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, pues el Poder Reformador de la Constitución estimó necesario incorporar a la Constitución Política al organismo garante, reconociéndole competencia para conocer de asuntos relacionados con los derechos que tutela frente a cualquier autoridad (con excepción de los asuntos jurisdiccionales que corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación), así como frente a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en materia federal.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

Como parte de los cambios realizados, se reformó la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política, en el cual se dispuso la obligación a las entidades federativas, de establecer organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, conforme a los principios que dispone la propia Constitución en su artículo 6º.

En ese sentido, la reforma de 7 de febrero de 2014, elevó a rango constitucional un esquema institucional compuesto de una entidad nacional y las correspondientes a las entidades federativas, cuya función y razón de ser, se encuentra en la protección y garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, a partir de la distribución de competencias específicas en función de los sujetos obligados que regula cada uno. El propósito fundamental fue establecer el diseño orgánico de los organismos garantes encargados de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos ya señalados.

El punto esencial de la reforma es que el Poder Reformador de la Constitución dotó de autonomía constitucional tanto al organismo nacional como a los de las entidades federativas. Esta cualidad intrínseca de los organismos garantes en la materia, no es gratuita y comprende una racionalidad específica. Más allá de los componentes centrales que en sede jurisdiccional se han definido, es importante mencionar que la autonomía en sí misma, deriva de una causa esencial en democracia constitucional y es, precisamente, apartar de los órganos tradicionales del Estado, la función de garantizar el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales.

La autonomía, además de constituirse en una garantía institucional, se materializa en el ejercicio efectivo y democrático de los derechos en cuestión, es decir, debe ser vista en conjunto con la evolución de los derechos humanos en México, en tanto que ambos conceptos se han aproximado al grado de que la misma garantía, encuentra su finalidad y medida en los propios derechos.

Así, la garantía institucional de autonomía no es un fin que se autosatisface en sí mismo, sino que su esencia teleológica se asienta en los derechos humanos que la entidad está llamada a proteger. Existe autonomía porque hay bienes jurídicos tutelados que proteger que adquieren una relevancia tal que se hace necesario establecer un organismo especializado que vigile su cumplimiento.

Ahora bien, desde una perspectiva formal, la autonomía parte de la noción de racionalizar el ejercicio del poder público por medio de su limitación recíproca, con la finalidad ulterior de preservar el principio democrático y los derechos fundamentales,



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

así como eficientar el funcionamiento institucional del Estado. Lo anterior indica que la estructura constitucional que incorpora órganos con autonomía, es producto de la evolución del principio de división de poderes, a partir de una redistribución de competencias materiales, encomendadas a órganos especializados, para la consecución de fines constitucionalmente definidos. Por lo tanto, no existe una relación de jerarquía o verticalidad entre los órganos primarios del Estado y los órganos con autonomía constitucional, sino un vínculo de cooperación y coordinación horizontal. Siempre, en respeto a la nómina competencial prevista en el texto de la Constitución.

Al afirmar que los órganos con autonomía constitucional tienen como causa eficiente la racionalización del ejercicio del poder público a partir de la evolución del principio de división de poderes, cuyo fundamento subyacente es, como ya se dijo, la especialización e importancia social de sus funciones. Por ello, es decir, de la trascendencia de sus atribuciones, es que la autonomía se comporta como un dique que permite orgánicamente proteger y garantizar los derechos fundamentales a los que está llamado el órgano que tiene como cualidad orgánica la garantía institucional de autonomía. Se trata, en síntesis, de una garantía que opera en doble vía, pero con la sola finalidad de cumplir con su mandato garante:

- A) Por un lado, la función material encomendada, se excluye de los órganos originarios del Estado, en tanto que es respecto de éstos que se predica la garantía de los derechos y solo en la medida en que se garantice su autonomía, le es posible a la institución del Estado mexicano, cumplir con su finalidad, que no es otra, que la protección efectiva de los derechos, como en el caso concreto, el de acceso a la información y protección de datos personales.

Al dotar de autonomía se impide que otro poder público interfiera de manera decisiva en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, pues ello implicaría una transgresión al principio de división de poderes. Esto es, la autonomía tiene como premisa fundante, proteger el correcto desenvolvimiento de las funciones encomendadas.

En el caso concreto del Instituto, la autonomía protege su funcionalidad constitucional frente a intromisiones injustificadas por parte de otros poderes u órganos, de tal forma que le sea posible llevar a cabo su mandato constitucional consistente en proteger y garantizar los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales.

- B) Por otro lado, es importante mencionar que en la reforma constitucional que se comenta, de igual forma se modificó el artículo 73 y se adicionó la fracción XXIX-S, que habilita la competencia material al Congreso de la Unión, para legislar y



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

distribuir competencias entre las distintos órdenes de gobierno en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Dicha atribución está vinculada directamente con la fracción XXIX-O, incorporada al texto constitucional mediante reforma de treinta de abril de dos mil nueve, que faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

De lo anterior se estableció la regulación en la materia de datos personales, a partir de la promulgación de las leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Este sistema normativo, cuya fuente y origen material se encuentra en los artículos 6º y 16º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, constituyen el parámetro de validez en el presente caso. En ese sentido, en un caso como el que se plantea, la posible inconstitucionalidad de la reforma de dieciséis de abril de dos mil veintiuno a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, puede depender no sólo de una vulneración directa a la Constitución Federal, sino de la contravención a normas que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetro de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía. Siendo así, el INAI tiene como referente de constitucionalidad no únicamente lo dispuesto por la Constitución Política, sino de forma sustancial, lo que dispone el marco normativo en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Aunado a lo anterior, la reforma constitucional de 7 de febrero de 2014, de igual forma se adicionó el inciso h, de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución. Dicha modificación habilitó de forma expresa al INAI para promover acciones de inconstitucionalidad, al establecer que el órgano garante reconocido por el artículo 6º de la Constitución, tiene legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear una posible contradicción entre leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, que vulneren el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

Esta adición constitucional es consecuente y consistente con la reforma al artículo 6º de la Constitución, por cuanto hace a la naturaleza orgánica del INAI como órgano con autonomía constitucional. Es decir, como parte de su nómina competencial, se le dotó de legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad que tengan por



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

objeto proteger y garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Con ello, el legislador constitucional además de atribuir autonomía constitucional, le otorgó la facultad para plantear posibles contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución.

Con lo anterior, el círculo institucional de protección y defensa de los derechos en cuestión, se colma a sí mismo. Esto, ante el hecho que el diseño constitucional contempla el reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información y protección de datos personales; la existencia de un órgano garante con autonomía constitucional, cuya finalidad como ya fue mencionado, se satisface en la garantía y protección de los derechos referidos; y, por último, se habilita al órgano nacional garante, para someter a consideración del Tribunal Constitucional, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

La estructura institucional a que se hace referencia es consistente con el Estado Constitucional de Derecho, que se nutre en su acepción más simplificada, de dos nociones centrales. En primer término, que la autoridad de cualquier orden de gobierno, debe sujetarse a lo que establece la Constitución al amparo de su supremacía, como fuente formal y material de cualquier potestad estatal; y, en segundo término, que los derechos humanos reconocidos por la Constitución o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, serán límite para cualquier autoridad. En esa medida, el esquema que comprende el reconocimiento de un derecho, la existencia de un órgano cuya naturaleza intrínseca es la autonomía institucional y la previsión de un control abstracto de inconstitucionalidad, habilitado a ese órgano garante, precisamente para contravenir una posible contradicción entre una norma general y la Constitución, coloca en el centro de la actuación del Estado el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos. Es decir, la causa central de la estructura institucional es erigir a los derechos humanos como fronteras y límites a la actuación del Estado y, en función de dicho objetivo, es que se ha desarrollado un esquema orgánico funcional que permita colmar dicho propósito.

Para efectos de lo anterior, se transcribe el Decreto de reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, que dispone:

Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

XLII Bis. Instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; procurar su buen funcionamiento y el intercambio de información con las autoridades competentes, así como establecer los procedimientos para validar la información que deba incorporarse al mismo conforme a los sistemas informáticos y procedimientos que establezca para tal efecto;



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Artículo 176. El Instituto llevará el Registro Público de Telecomunicaciones, el cual estará integrado por el Registro Público de Concesiones, el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y las disposiciones aplicables

**Capítulo I Bis
Del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil**

Artículo 180 Bis. El Instituto expedirá las disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual es una base de datos con información de las personas físicas o morales titulares de cada línea telefónica móvil que cuenten con número del Plan Técnico Fundamental de Numeración y cuyo único fin es el de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

El registro del número de una línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil presume, con independencia de lo previsto en las leyes aplicables, la existencia de la misma, su pertenencia a la persona que aparece en aquél como titular o propietaria, así como la validez de los actos jurídicos que se relacionan con el respectivo contrato de prestación de servicios en sus diferentes modalidades y que obran en el Padrón salvo prueba en contrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, Apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 180 Ter. El Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil contendrá, sobre cada línea telefónica móvil, la información siguiente:

- I. Número de línea telefónica móvil;
- II. Fecha y hora de la activación de la línea telefónica móvil adquirida en la tarjeta SIM;
- III. Nombre completo o, en su caso, denominación o razón social del usuario;
- IV. Nacionalidad;
- V. Número de identificación oficial con fotografía o Clave Única de Registro de Población del titular de la línea;
- VI. Datos Biométricos del usuario y, en su caso, del representante legal de la persona moral, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el Instituto;
- VII. Domicilio del usuario;
- VIII. Datos del concesionario de telecomunicaciones o, en su caso, de los autorizados;
- IX. Esquema de contratación de la línea telefónica móvil, ya sea pospago o prepago, y
- X. Los avisos que actualicen la información a que se refiere este artículo.

Para efectos de este artículo, se entenderá como tarjeta SIM al dispositivo inteligente desmontable utilizado en los equipos móviles, con objeto de almacenar de forma segura la clave de servicio del



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

suscriptor usada para identificarse ante determinada red.

Artículo 180 Quáter. El registro del número de una línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil será obligatorio para el usuario, quien deberá proporcionar identificación oficial, comprobante de domicilio y datos biométricos, para la activación del servicio de la línea telefónica móvil, en términos de lo establecido en la presente Ley y en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el Instituto.

Artículo 180 Quintes (sic). Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, deberán recabar e ingresar la información sobre la identidad, datos biométricos y domicilio del usuario, así como proporcionar la información con la cual se integrará el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

Para efectos de lo anterior se utilizarán medios digitales y se permitirán medios remotos, siempre que se garantice la veracidad e integridad de la información, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que emita el Instituto.

Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, registrarán la información relativa a altas, bajas, y demás movimientos asociados a la línea telefónica móvil, que permitan mantener actualizado el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

Los avisos a que se refiere el artículo 180 Ter, fracción X, de esta Ley se presentarán por los medios y en los plazos que se establezcan en las disposiciones administrativas de carácter general que emita el Instituto, considerando las tecnologías y métodos más modernos y de fácil utilización.

En caso de que el aviso contenga datos equívocos o incongruentes con los asientos que obren en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el Instituto prevendrá al concesionario de telecomunicaciones o, en su caso, al autorizado que haya presentado el aviso para que realice las aclaraciones respectivas, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables.

El usuario titular del servicio que no reconozca como propio un número de línea telefónica móvil vinculado a su nombre o denominación social, podrá solicitar al Instituto, al concesionario de telefonía o, en su caso, al autorizado, la actualización de la información correspondiente o su baja del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil de conformidad con lo establecido en las disposiciones administrativas aplicables.

La baja de un número de línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil no implica la eliminación del registro correspondiente, el registro del número asociado a dicha persona se mantendrá por un plazo de seis meses.

Artículo 180 Sextus. El Instituto validará y corroborará la información del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil conforme a los sistemas y procedimientos informáticos que resulten aplicables y, en su caso, podrá solicitar a los concesionarios las aclaraciones pertinentes sobre los datos registrados.

Artículo 180 Séptimus. El Instituto habilitará los mecanismos de consulta para que cualquier persona física o moral que acredite fehacientemente su personalidad pueda consultar únicamente los números telefónicos que le están asociados.

La información contenida en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil a que se refiere



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

el artículo 180 Bis será confidencial y reservada en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Las autoridades de seguridad de procuración y administración de justicia, que conforme a las atribuciones previstas en sus leyes aplicables cuenten con la facultad expresa para requerir al Instituto los datos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, podrán acceder a la información correspondiente de acuerdo con lo establecido en los artículos 189 y 190 de esta Ley y demás disposiciones relativas.

Artículo 190. ...

I. a V. ...

VI. Realizar la suspensión del servicio de los equipos o dispositivos terminales móviles reportados como robados o extraviados, a solicitud del titular, y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

...

VII. Realizar el bloqueo inmediato de líneas de comunicación móvil que funcionen bajo cualquier esquema de contratación reportadas por los titulares o propietarios, utilizando cualquier medio, como robadas o extraviadas, y proceder a realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; así como, realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía móvil cuando así lo instruya el Instituto para efectos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil o la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones administrativas y legales aplicables;

VIII. a XII. ...

...

Capítulo II Bis

Sanciones en materia del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil

Artículo 307 Bis. Los concesionarios de telecomunicaciones o, en su caso, los autorizados, incurrirán en relación con el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, en las infracciones siguientes:

I. Efectuar extemporáneamente el registro de un número de línea telefónica móvil, excediendo los plazos previstos en las disposiciones administrativas de carácter general;

II. No registrar un número de línea telefónica móvil;

III. No registrar las modificaciones o presentar los avisos que actualicen la información de un registro, a que se refiere el artículo 180 Ter de esta Ley;

IV. Hacer uso indebido de las constancias, documentos y demás medios de identificación, relacionados con el registro de un número de línea telefónica móvil;

V. Alterar, omitir, simular o permitir registros o avisos en forma ilícita, registrar datos falsos, proporcionar información falso o facilitar información a usuarios o terceros que no tengan derecho, acceder sin autorización a la información del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil o no denunciar alguna irregularidad teniendo la obligación de hacerlo, y

VI. Hacer uso de la información, documentos o comprobantes del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, para obtener un lucro indebido, directamente o por interpósita persona.

Artículo 307 Ter. A quien cometa las infracciones a que se refiere el artículo anterior, se le impondrán las multas siguientes:



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

- I. De 20 a 50 Unidades de Medida y Actualización, a la comprendida en la fracción I;
- II. De 500 a 1,000 Unidades de Medida y Actualización, a las referidas en las fracciones II y III;
- III. De 2,000 a 4,000 Unidades de Medida y Actualización, a la prevista en la fracción IV;
- IV. De 10,000 a 15,000 Unidades de Medida y Actualización, a la señalada en la fracción V, y
- V. De dos a tres veces el lucro indebido obtenido para la comprendida en la fracción VI.

Artículo 307 Quáter. La aplicación de las sanciones a que se refiere este Título, se hará considerando las circunstancias en que se cometió la infracción, así como la capacidad económica del infractor. Dichas sanciones no lo liberan del cumplimiento de las obligaciones que establece esta Ley, y se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que le resulte.

Artículo 307 Quintus. Para la determinación y cuantificación de las multas a que se refiere este Capítulo se aplicará lo dispuesto en el presente Título.

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Instituto Federal de Telecomunicaciones realizará las acciones necesarias para que las erogaciones que se generen con motivo de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se realicen con cargo a su presupuesto aprobado en el presente ejercicio fiscal y subsecuentes.

Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados serán responsables de cubrir sus costos de implementación, mantenimiento y operación, incluyendo los de conectividad a los servidores del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

Tercero. El Instituto Federal de Telecomunicaciones, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la expedición del presente Decreto, deberá emitir las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el presente Decreto.

La no emisión de las disposiciones de carácter general en el plazo referido en el párrafo anterior, dará motivo a responsabilidad administrativa para los integrantes del órgano de gobierno del Instituto, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Cuarto. En el caso del registro de líneas telefónicas móviles, en cualquiera de sus modalidades, adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, contarán con un plazo de dos años a partir de su publicación para cumplir con las obligaciones de registro a que se refiere el presente Decreto.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, durante el plazo de dos años a que hace referencia el párrafo anterior, deberán realizar una campaña de información dirigida a sus clientes, con la anticipación que les permita cumplir con su obligación de registrar y actualizar sus datos. Para tal efecto los usuarios deberán presentar ante el concesionario o autorizado de que se trate la tarjeta SIM, así como la documentación fehaciente a que hace referencia el artículo 180 Ter de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión o a través de los medios tecnológicos que faciliten a los usuarios el registro. También deberán ser informados de que, en caso de no realizar dicho trámite dentro del plazo señalado, se les cancelará la prestación del servicio relacionado con la línea



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

telefónica móvil de que se trate, sin derecho a reactivación, pago o indemnización alguna.

Transcurrido el plazo señalado para el registro de titulares o propietarios de las líneas telefónicas móviles, el Instituto solicitará a los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, a los autorizados, la cancelación en forma inmediata de aquellas líneas de telefonía móvil, que no hayan sido identificadas o registradas por los usuarios o clientes.

Quinto. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, deberán realizar el registro de los nuevos usuarios de telefonía móvil, conforme a lo previsto en el presente Decreto, transcurrido el plazo de 6 meses contados a partir de que el Instituto emita las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el presente Decreto.

Sexto. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los concesionarios de telecomunicaciones, deberán realizar campañas y programas informativos a sus clientes o usuarios para incentivar la obligación de denunciar en forma inmediata el robo o extravío de sus equipos celulares o de las tarjetas de SIM, así como para prevenir el robo de identidad y el uso ilícito de las líneas telefónicas móviles, así como en los casos que se trate de venta o cesión de una línea telefónica móvil.

De lo anterior, este INAI solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que se pronuncie sobre los planteamientos jurídicos, que de forma enunciativa, se condensan en lo siguiente:

1. ¿El sistema normativo que incorpora la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2021, vulnera el derecho de protección de datos personales y diversos derechos interdependientes?
2. ¿La reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que crea el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil persigue una finalidad constitucionalmente válida y, en su caso, es una medida idónea, necesaria y proporcional?
3. ¿Es constitucional la utilización de datos personales para integrar el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil? Y ¿es constitucional la modulación y/o variación al ejercicio de los derechos Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición de los datos personales en el contexto del Padrón?
4. ¿Es constitucional que el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil incorpore datos personales biométricos?
5. La reforma en cuestión, ¿vulnera en perjuicio de los y las mexicanas el principio de legalidad, al contravenir el principio de reserva de ley, el derecho a la presunción de inocencia, no retroactividad, entre otros?



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

Para cumplir dicho propósito, esta Autoridad demandante ha desarrollado diversos conceptos de invalidez que, en sus términos podrían ser resumidos a partir de los siguientes ejes temáticos: inconstitucionalidad del sistema normativo; violación al derecho a la vida privada y protección de datos personales; violación al principio de legalidad y debido proceso; y, violación al derecho de acceso a las tecnologías de la información. Por lo anterior, es que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, a partir de la valoración de los siguientes:

V. Conceptos de Invalidez:

Primer concepto de invalidez.- Los artículos 15, fracción XLII bis, 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, Primero, Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto impugnado, al establecer la creación de un Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, que contendrá información y datos personales de las personas, son violatorios de los derechos relativos a la privacidad, la protección de los datos personales, interés superior del menor y derecho a la identidad, contenidos en los diversos 6º, Apartado A, fracción II, y 16 constitucionales, 11 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 8 y 16 de la Convención de los Derechos del Niño.

El sistema normativo establecido en los artículos impugnados, viola los derechos de privacidad, intimidad, protección de los datos personales, interés superior del menor e identidad, dado que intervienen de forma arbitraria en el ámbito más privado e íntimo de las personas, sin tomar en consideración que todas las personas gozan de un espacio de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, incluso del Estado, pues en esta área es que se desarrolla plenamente la personalidad. Para demostrar las vulneraciones a cada derecho, es necesario acudir al alcance de cada uno, para posteriormente analizarlo frente a la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. A continuación, se realiza dicho estudio.

1.- Derecho a la privacidad

El derecho a la privacidad permite a las personas mantener fuera del conocimiento de los demás o dentro del círculo de las personas más próximas ciertas manifestaciones



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos) y la correspondiente obligación de los demás de que no las invadan sin su consentimiento.

El alcance de este derecho ha sido objeto de diversas resoluciones por parte del Alto Tribunal del país. Por ejemplo, en el Amparo Directo en Revisión 2044/2008² del que derivó la tesis de 1ª. CCXIV/2009, de rubro "**DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA**", se estableció que la **noción** de lo "**privado**", se refiere a: i) lo que no constituye vida pública; ii) al ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; iii) lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; iv) a las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia o, v) en el caso aplicable, aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.

Se señaló además que las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, incluidas las personas privadas y las autoridades, que les concierna sólo a ellos y les provea de las condiciones necesarias y adecuadas para el despliegue de su individualidad, para el desarrollo de su autonomía y libertad.

Por otra parte, en el Amparo Directo en Revisión **502/2017**³, se concluyó que el **derecho a la privacidad** es aquel derecho que tiene todo ser humano por el simple hecho de serlo, de separar y mantener fuera del conocimiento público todas aquellas cuestiones y aspectos de su vida privada, con la finalidad de asegurar la tranquilidad y dignidad necesaria para su libre desarrollo, por lo que además, deriva directamente de la dignidad de las personas, en la medida que es necesario para que el ser humano desarrolle integralmente su personalidad. En efecto, es necesario el derecho a la vida privada o a la privacidad pues en el ámbito del mismo, es que las personas expresan libremente su identidad y deciden su proyecto de vida como ente autónomo⁴.

En cuanto al reconocimiento jurídico de este derecho, se encuentra tanto a nivel nacional como internacional. En el sistema jurídico nacional, el artículo 6º apartado A, fracción II, lo reconoce de manera expresa al señalar que la información que refiere a la vida privada y los datos personales debe ser protegida.

² Resuelto por unanimidad de cinco votos de la Primera Sala, en sesión de 17 de junio de 2009, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

³ Resuelto por unanimidad de cuatro votos de la Primera Sala, en sesión de 22 de noviembre de 2017, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁴ Cfr. Amparo Directo Civil 6/2008, pags 85 a 87, ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, del que derivó la tesis del Pleno LXVII/2009, de rubro "**DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONALES Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA**".



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Por su parte, el artículo 16, de la misma forma lo garantiza al disponer que *"Nadie puede ser molestado en su persona.... sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."*. Aquí, el término "persona" debe interpretarse de la forma más amplia, por así disponerlo el diverso 1º constitucional y porque al hablar de persona no solamente se refiere a sus circunstancias físicas y fisiológicas, sino que se incluye diversos atributos que le son inherentes como su vida privada, y otros que en su conjunto conforman la identidad.

Respecto al ámbito internacional, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en su artículo 11.2⁵ y 11.3., reconoce el derecho a la vida privada; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevé que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada⁶; la Declaración Universal de Derechos Humanos, dispone que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada⁷; y, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, indica que todas las personas tienen derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar⁸.

De acuerdo con los artículos señalados 1º, 6º y 16 constitucionales, 11 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se reconoce un derecho de privacidad que al mismo tiempo va acompañado de todas las garantías necesarias para que los terceros cumplan las obligaciones que derivan de éste y por ende, lo cumplan íntegramente.

⁵ **"Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad**

1. *Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.*
2. *Nadie puede ser objeto de injerencias (sic) arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.*
3. *Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias (sic) o esos ataques."*

⁶ El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece lo siguiente:

"Artículo 17.

1. *Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra y reputación.*
2. *Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."*

⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos.

"Artículo 12.

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques."

⁸ El artículo V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece lo siguiente:

"Artículo V. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar."



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

Como el derecho a la privacidad es un concepto sumamente amplio, dentro de él se incluyen otros derechos. Como ejemplo de ello, está el **derecho a la intimidad**, donde si el primero es el ámbito reservado para cada persona y del que quedan excluidos los demás, el segundo se integra con los extremos más personales de la vida y el entorno familiar. Es decir, la vida privada comprende a la intimidad como el **núcleo protegido con mayor celo y fuerza porque se entiende como esencial en la configuración de la persona**, concluyéndose que la vida privada es lo genéricamente reservado y la intimidad es lo radicalmente vedado, como es el caso de los datos biométricos, lo que más adelante se abordará.

Este derecho a la intimidad implica el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida, y, por ende, **significa el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona**, derecho que se configura como derecho de defensa y garantía esencial para la condición humana, ya que pueden reclamarse tanto en defensa de la intimidad violada, como en el caso, o como una exigencia al Estado que prevenga eventuales intromisiones en ellos.⁹

De lo expuesto hasta ahora, se derivan las siguientes premisas:

- a) La Constitución y los tratados internacionales reconocen el derecho de toda persona a la **vida privada**;
- b) El derecho a la vida privada origina la posibilidad **de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás** (incluidas las autoridades) **ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia** (conducta, datos, información, objetos) **y la correspondiente obligación de que los demás no las invadan sin su consentimiento**;
- c) La **intimidad** es una vertiente del derecho a la privacidad;
- d) El derecho a la intimidad consiste en el **núcleo protegido con mayor celo y fuerza** porque se entiende como **esencial** en la configuración de la persona.
- e) Asimismo, el derecho a la **intimidad** significa **el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona**.

2.- Derecho a la protección de datos personales.

El derecho a la protección de los datos personales, como un medio de salvaguarda de otros derechos fundamentales previstos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte, implica el derecho a no ser molestado por terceros en ningún aspecto de su persona, entre los que se encuentra la forma en que

⁹ Cfr. Tesis P. LXVII/2009, de rubro, "**DERECHO A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.**"



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

se ve a sí mismo y cómo se proyecta a los demás, así como de aquellos que corresponden a los extremos más personales de la vida y del entorno familiar, o que permiten el desarrollo integral de su personalidad como ser humano.

Es en esa medida que el derecho de protección de los datos personales, se relaciona de forma estrecha, a partir de los principios de invisibilidad e interdependencia, con el derecho a la vida privada, honor, intimidad, dignidad humana y otros. En esencia, implica que las personas tienen el poder de disposición y control sobre sus propios datos, lo que se denomina autodeterminación informativa.

En sus orígenes, su protección constitucional derivó, sobre todo, ante el avance en los medios tecnológicos que permite la recolección, tratamiento, almacenamiento y divulgación indiscriminada de datos que, en principio, están protegidos de intromisiones ilegítimas por pertenecer al ámbito privado e íntimo de las personas. De tal forma que un inicio, únicamente se reconocía como una limitante al derecho de acceso a la información, pero poco a poco adquirió una particular relevancia en el sistema jurídico, con lo que obtuvo una **protección autónoma y destacada**, así como un sistema propio de protección legal desarrollado en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

El derecho de protección de datos personales se materializa de forma destacada y autónoma, en términos del artículo 16 constitucional. Sobre este punto, resulta pertinente destacar los **motivos** que el Constituyente tuvo para consolidar la protección de los datos personales, a través de la adición al segundo párrafo del artículo 16 constitucional. En términos del proceso legislativo, fue "*dotar al gobernado de un poder de disposición y control sobre los datos que le conciernan*"¹⁰, por lo que ninguna disposición legal (como lo es la reforma que por esta vía se impugna) debe socavar esa finalidad constitucional.

Una cuestión más a considerar dentro de los motivos del Constituyente para proteger los datos personales, se encuentra en el Dictamen de la Cámara de origen de la reforma de primero de junio de dos mil nueve, donde expresamente se consideró que en la actualidad el **derecho a la privacidad, y el de los datos personales, están seriamente amenazados por la que se ha querido llamar "sociedad de la información"**, que es un paradigma que está produciendo grandes cambios en el mundo en este Siglo. Cambios impulsados principalmente por los nuevos medios disponibles para crear y divulgar información a través de tecnologías digitales. **El empleo de nuevas tecnologías y el desarrollo de la informática permiten acumular una cantidad enorme de información que es ordenada y clasificada**

¹⁰ Dictamen de origen de la reforma constitucional al artículo 16, de 1º de junio de 2009.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

automáticamente y que puede ser almacenada en espacios muy reducidos. La información puede ser recogida en cualquier lugar del mundo y **quedar almacenada y clasificada de inmediato mediante conexiones telefónicas o a través de Internet y acceder a ellos en apenas segundos**, por distante que fuera el lugar donde transcurrieron los hechos.

De lo anterior, se colige que los motivos fundamentales que el Poder Reformador de la Constitución tuvo para proteger de manera directa los datos personales fueron, por un lado, dotar a las personas del **poder de disposición y control sobre los datos** que les conciernan y, por el otro, avanzar a la par que la sociedad y la tecnología, pues sus adelantos han generado nuevos riesgos para la privacidad de las personas en lo que se ha dado en llamar la "sociedad de la información". Razón por la cual se protegen esos datos que se emplean en el desenvolvimiento de las comunicaciones e intercambio de información.

Asimismo, destacan diversos instrumentos internacionales, como el Convenio 108 y su protocolo, en donde se reconoce como fin, **garantizar en el territorio de cada Parte, a cualquier persona física, sean cuales fueren su nacionalidad o su residencia, el respeto a sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona ("protección de datos")**.

Aunado a lo anterior y aun cuando no tiene fuerza vinculante, pero sí pudiera utilizarse como criterio orientador, el Comité Jurídico Interamericano elaboró una actualización con anotaciones a la "Declaración de Principios de Privacidad y Protección de Datos Personales en las Américas", que se denomina "**PRINCIPIOS ACTUALIZADOS DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE LA PRIVACIDAD Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, CON ANOTACIONES**", de ocho de abril de dos mil veinte uno, y de la que se observa el reconocimiento que este Comité da a la protección de los datos personales, pues se señala expresamente que cada Estado, sea por medio de leyes, normas u otros mecanismos, deberá establecer reglas efectivas para la protección de datos personales que den efecto al derecho de la persona a la privacidad.

En palabras del Comité, la finalidad de estos principios es proporcionar los elementos básicos de una protección efectiva, por lo que los Estados podrían ofrecer mecanismos adicionales para garantizar la protección de los datos personales, teniendo en cuenta las funciones y las finalidades legítimas para su tratamiento en beneficio de las personas.

Igualmente, señalan que las constituciones y las leyes fundamentales de muchos Estados Miembros de la OEA garantizan el respeto y la protección de datos personales



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

como un derecho distinto y complementario a los derechos a la privacidad, la dignidad personal y el honor familiar, la inviolabilidad del hogar y las comunicaciones privadas y conceptos conexos. Finalmente, en cuanto al concepto de datos personales consideran que la palabra "Datos" se usa intencionalmente en un sentido amplio a fin de conferir la protección más amplia posible a los derechos de las personas afectadas, independientemente de la forma particular en que se recopilen, se almacenen, se recuperen, se usen o se difundan los datos.

Ahora bien, la protección a los datos personales, no solamente implica el que las autoridades, como lo establecen los artículos 100¹¹ y 116¹² de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 2, fracción V,¹³ y demás relativos de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, clasifiquen la información como confidencial y/o que protejan los datos que posean, sino que comprende una temporalidad *ex ante*. Es decir, protege de forma anticipada lo que la autoridad y/o particulares, hagan con esos datos. Esto es, el **derecho a la protección de los datos personales no sólo implica que las autoridades protejan todos los datos que tengan en su posesión**, sino que también protege un momento previo a esa posesión, esto es, **su recopilación o u obtención**.

Lo anterior se obtiene de la interpretación sistemática de los artículos 16, segundo párrafo constitucional, que establece que la ley regirá el tratamiento de los datos personales, y los artículos 2, fracción II y 3º, fracción XXXIII, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados que establecen como objetivos de la ley establecer las bases mínimas que regirán el tratamiento de los

¹¹ "Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados **serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas.**"

¹² "Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene **datos personales** concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales."

¹³ "Artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:

...

V. **Proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento;**

..."



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

datos personales y que define el tratamiento como *“cualquier operación o conjunto de operaciones efectuadas mediante procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales, relacionadas con la obtención, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión, acceso, manejo, aprovechamiento, divulgación, transferencia o disposición de datos personales”*. De esto, se sigue que, si el tratamiento de los datos personales implica no sólo su almacenamiento, uso, registro, conservación, sino también su **obtención, la protección de los datos personales empieza un momento antes a que la autoridad los posea, es decir, protege de su recopilación**.

Por tanto, las personas tienen el derecho a que se protejan su identidad y sus datos personales, desde su recopilación u obtención. En ese sentido, cualquier acto de autoridad que restrinja o intervenga el derecho a la protección de datos personales, desde su obtención o recopilación, deberá estar plenamente justificada.

Una vez expuesto lo anterior, se señalan las razones por las cuales se considera que los nuevos numerales incluidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no se ajustan al marco jurídico antes descrito, en tanto vulnera el derecho a la protección de datos personales y la intimidad y privacidad al solicitar una serie de datos que en su conjunto dan una radiografía de la vida privada de las personas.

Los artículos que por esta vía se reclaman, ordenan la creación de una base de datos, que obtendrá, recopilará, almacenará, registrará y conservará, los datos personales que se ordenan en el artículo 180 Ter, a saber: número de línea telefónica móvil, fecha y hora de activación de la línea adquirida en la tarjeta SIM, tarjeta SIM, nombre completo o denominación social del usuario o razón social, nacionalidad, número de identificación oficial o clave CURP del titular de la línea, datos biométricos del titular o representante legal de la persona moral, domicilio del usuario, datos del concesionario o de los autorizados.

Ahora bien, en primer término, es fundamental precisar que, de forma particular, la disposición establecida en el artículo **180 Septimus**, que ordena que la información contenida en el Padrón será confidencial y reservada en términos de la LGTAIP y LGPDPPSO y LFPDPPP, no es suficiente para **proteger los datos personales**, pues se insiste, la protección constitucional se origina desde su obtención. Esto es así, pues el Estado no tiene la facultad de recabar datos personales de forma indiscriminada, como sucede en el caso concreto, sino que la decisión de obtenerlos, debe estar plenamente justificada en intereses legítimos y ser acordes con el parámetro de regularidad constitucional.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

En segundo término, los artículos reclamados exigen la recopilación, obtención, registro, conservación, almacenamiento, acceso, utilización, comunicación, posesión, manejo y transferencia de los datos personales, incluidos datos sensibles, lo cual, por sí mismo, es violatorio del derecho a la protección de los datos personales y del derecho a la privacidad e intimidad de las personas, pues vacían de forma absoluta el contenido del derecho, al exponer, sin limitación ni justificación legítima, datos personales que se refieren a todas las personas, a sus atributos y a su identidad.

Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió, el 8 de abril de 2014, los asuntos C-293/12 y C-594/12,¹⁴ en la cual se examinó la validez de la Directiva 2006/24/CE emitida por el Parlamento Europeo. Ésta establecía que los proveedores de servicios de comunicaciones telefónicas debían conservar los datos de tráfico y localización relativos a las comunicaciones durante el período establecido en la ley para prevenir y detectar delitos, investigarlos y enjuiciarlos, así como para garantizar la seguridad del Estado. Así, la principal pregunta a la que el Tribunal dio respuesta es si la Directiva es compatible con el derecho a la protección de los datos de carácter personal establecido en el artículo 8 de la Carta. Es decir, se comienza señalando que la obligación impuesta a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de una red pública de comunicaciones de conservar durante un determinado período datos relativos a la vida privada de una persona y a sus comunicaciones, constituía en sí misma una injerencia, por lo que lo pertinente era examinar si ésta era legítima.

Para ello, se cuestiona si la injerencia al derecho se limita a lo estrictamente necesario, a lo cual se responde en sentido negativo, en tanto que la conservación abarcaba todos los datos de tráfico relativos a la telefonía fija, la telefonía móvil, el acceso a Internet, el correo electrónico por Internet y la telefonía por Internet. Además, la Directiva comprendía a todos los abonados y usuarios registrados, por lo que, constituía una injerencia en los derechos fundamentales de prácticamente toda la población europea. Con ello se incluía de manera generalizada a todas las **personas, medios de comunicación electrónica y datos relativos al tráfico sin que se establezca ninguna diferenciación, limitación o excepción en función del objetivo de lucha contra los delitos graves**.

Similar situación sucede en el caso, toda vez que la medida incluye a todos los usuarios de la telefonía móvil, lo que prácticamente implica a todos los habitantes de México.

¹⁴ Disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150642&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1437575>



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Además, no se establecen limitaciones o excepciones de ningún tipo, sino que recaba la información de todas las personas sin distinguir alguna.

En adición a lo anterior y como lo reconoció el Constituyente al reformar el segundo párrafo del artículo 16 constitucional¹⁵, al contar con toda esta información a que se refiere el Padrón, será factible recopilar y acceder a otro tipo de información. Es decir, ya no sólo a los datos personales requeridos por la reforma, sino que dado que las conexiones telefónicas y el internet recogen todo tipo de información, los datos personales exigidos pueden permitir el acceso a información u otros datos personales, que puede tener implicaciones en un sinnúmero de situaciones personales, puesto que estos datos en su conjunto pueden revelar la geolocalización, datos de cuentas bancarias, resultar en robos de identidad, así como robos del patrimonio contenido en esas cuentas, advertir las opiniones políticas y creencias religiosas, preferencia sexual, origen racial y étnico, siendo así **fiscalizado, revisado y controlado por el Estado**, en el ámbito más privado e íntimo de las personas.

De este modo, la información requerida por los artículos en comento, **por sí sola** dará una **radiografía de la vida privada** de las personas, sin una razón legítima. Es decir, esta radiografía implica acceso a la situación patrimonial, económica, de seguridad, integridad de las personas y, en consecuencia, en su privacidad. De tal forma que toda apertura en la protección a estos datos, actualizada desde el momento en que se ordena de su **recopilación u obtención**, pasando por su registro y almacenamiento, hasta su uso y transferencia, constituyen una violación del derecho de protección **a los datos personales** y al derecho a la vida privada, consagrados en los artículos 6º, Apartado A, fracción II, y 16, primer y segundo párrafos, constitucionales, y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Pero no sólo se viola el derecho de protección a los datos personales y la privacidad sino que se viola la **intimidad** de los ciudadanos, ya que dentro de los datos personales existe una categoría que precisamente afecta los aspectos más íntimos¹⁶ de las

¹⁵ Dictamen de la Cámara de origen de la reforma de 1º de junio de 2009:

"El empleo de nuevas tecnologías y el desarrollo de la informática permiten acumular una cantidad enorme de información que es ordenada y clasificada automáticamente y que puede ser almacenada en espacios muy reducidos. La información puede ser recogida en cualquier lugar del mundo y quedar almacenada y clasificada de inmediato mediante conexiones telefónicas o a través de Internet y acceder a ellos en apenas segundos, por distante que fuera el lugar donde transcurrieron los hechos."

¹⁶ Cfr. **PRINCIPIOS ACTUALIZADOS DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE LA PRIVACIDAD Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, CON ANOTACIONES**, en su apartado II, sub apartado **Definiciones**, en la voz "**datos personales sensibles**": El término "Datos Personales Sensibles" se refiere a una categoría más estrecha que abarca los datos que afectan a los aspectos más **íntimos de las personas físicas**. Según el contexto cultural, social o político, esta categoría podría abarcar, por ejemplo, datos relacionados con la



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

personas, y que se denominan **datos personales sensibles**, entre los que podemos encontrar los **datos biométricos**, toda vez que se encuentran dirigidos a identificar de manera unívoca a las personas, además de que pueden dar cuenta del origen racial o étnico, entre otras características. Por lo que, si los datos personales sensibles, como los datos biométricos, se encuentran protegidos por el derecho a la intimidad, **vulnerar la protección a estos datos implicará vulnerar un derecho personalísimo -la intimidad- que protege el contenido más profundo de la privacidad y que debe estar radicalmente vedado.**

Finalmente, los nuevos artículos incluidos a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión facultan al IFT a llevar todas las operaciones necesarias para operar, regular y mantener el Padrón, lo que implica que el Instituto en cita será quien trate los datos personales a través del Padrón. Es importante precisar, que los datos personales también serán tratados por concesionarios y autorizados, al recabar, recopilar, obtener y registrar los mismos en el Padrón. Además, las autoridades de seguridad pública, procuración y administración de justicia tendrán acceso los datos y los tratarán, toda vez que podrán acceder a la información y usarla en términos de los artículos 189 y 190, aún cuando la autorización para acceder a los datos personales y usarlos para los efectos de los artículos citados, se encuentra en el artículo 180 Septimus. Este escenario en el que se permite a varios responsables -privados y públicos- a tratar datos personales de todos los usuarios de telefonía móvil, lo que origina una violación a su garantía de protección y una amenaza constante de violación a la privacidad.

En ese sentido, el INAI considera que la reforma incluida a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es contraria a los derechos de privacidad, protección a los datos personales e intimidad, en tanto que, por los datos que se solicitan, se puede permitir el acceso a información que puede tener implicaciones negativas en un sinnúmero de situaciones personales sin que exista una justificación adecuada de limitación a tales derechos.

salud personal, las preferencias sexuales o vida sexual, las creencias religiosas, filosóficas o morales, la afiliación sindical, los datos genéticos, los datos **biométricos** dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, las opiniones políticas o el origen racial o étnico, información sobre cuentas bancarias, documentos oficiales, información recopilada de niños y niñas o geolocalización personal. En ciertas circunstancias podría considerarse que estos datos merecen protección especial porque, si se manejan o divulgan de manera indebida, podrían conducir a graves perjuicios para la persona o a discriminación ilegítima o arbitraria.

Así como el artículo 3º, fracción X de la LGPDPPSO: "X. *Datos personales sensibles: Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual;*"



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

3.- Derecho a la identidad

El derecho a la identidad se refiere al conjunto de elementos que construyen la individualidad de una persona. La ausencia de este derecho genera consecuencias negativas en la esfera de cada individuo, en tanto que imposibilitan el ejercicio de otros derechos. De modo que su naturaleza es la de un derecho independiente que identifica a una persona en concreto mediante la suma de distintos factores, pero igualmente funciona como un instrumento que permite ejercer prerrogativas de otra naturaleza.

La Constitución Política, en el artículo 4º reconoce que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. Así, a juicio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷, la identidad persigue proteger la conformación de la autopercepción como faceta identitaria, aunado a que este concepto no se agota en la parte biológica, sino que se construye a partir de múltiples factores psicológicos y sociales de la manera en la que el individuo se concibe y los rasgos definitorios de su personalidad.

Por lo que respecta al reconocimiento internacional, en el sistema interamericano no existe una norma expresa que haga referencia al derecho a la identidad, sin embargo, el artículo 3º de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica; derecho que en cierto sentido protege una esfera de individualización del particular que le permite ejercer otros derechos. No obstante, aun cuando no hay una referencia específica a tal derecho, la Corte Interamericana ha señalado que esta prerrogativa es fundamental y puede ser conceptualizada como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios otros derechos contenidos en la Convención.

Asimismo, el Comité Jurídico Interamericano, cuya función es de naturaleza eminentemente consultiva para los miembros de la Organización de Estados Americanos, ha señalado que el derecho a la identidad tiene un núcleo central de elementos claramente identificables que incluyen el derecho al nombre, la nacionalidad y el derecho a las relaciones familiares, todo lo cual va acompañado de la obligación del Estado de reconocerlos y garantizarlos. Además, que la importancia este derecho reside en su valor instrumental, en tanto es necesario para el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, económicos y culturales¹⁸.

¹⁷ Véase la tesis 1a. XLIV/2012, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación y su gaceta, libro VI, marzo de 2012, tomo 1, página 274, cuyo rubro es el siguiente: **DERECHO A LA IDENTIDAD. SU PROTECCIÓN DESDE EL DERECHO A LA SALUD FÍSICA Y MENTAL.**

¹⁸ Comité Jurídico Interamericano, Opinión "sobre el alcance del derecho a la identidad", resolución CJI/doc. 276/07 de 10 de agosto de 2007.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Dentro de los diversos elementos que conforman el derecho a la identidad, se encuentran los datos biométricos, al tener el carácter de únicos - no existen dos biométricos con las mismas características por lo que nos distinguen de otras personas- y permanentes -se mantienen, en la mayoría de los casos, a lo largo de la vida de una persona. Los datos personales biométricos no pueden cambiarse, son inherentes a cada persona y no existe posibilidad de modificarlos, ello refuerza la idea de que se constituyen como elementos que invariablemente identifican.

Durante los últimos años, la solicitud de datos biométricos se ha normalizado, dado que con la era de la tecnología, lo que se pretende evitar es el robo o suplantación de identidades; sin embargo, muchas veces, sino se prevén los mecanismos adecuados para cuidar la integridad de los datos, estas medidas paradójicamente terminan afectando al propio derecho que se trata de proteger. Es por ello, que se recomienda requerir cada vez menos este tipo de datos, limitando la solicitud a aquellos casos en los que sea estrictamente necesario, pues su salida de la esfera privada del particular origina una amenaza constante a la identidad.

Al entregar información biométrica a un responsable de su tratamiento, se actualiza una correlativa obligación de carácter reforzado de prever los medios necesarios para evitar un robo de las bases de datos. Esto a su vez debe basarse en leyes que establezcan obligaciones claras de cuidado y que eviten cualquier suceso que pueda generar una afectación en la esfera de los titulares de los datos. Cualquier recolección de datos biométricos que no cumpla con esto, representa un peligro inminente de perder control sobre ellos que de origen a un robo de identidad.

Al respecto, el robo de identidad se describe¹⁹ como la apropiación de la identidad de una persona, para hacerse pasar por ella, asumir su identidad frente a terceros públicos o privados, a fin de obtener ciertos recursos o beneficios a su nombre. Las consecuencias de perder la posesión de datos biométricos son infinitas, pues cada vez más se utiliza esta tecnología para realizar actividades diarias, acceder al celular o aplicaciones. De modo que perder control sobre ellas, puede generar un peligro irreparable al titular.

Por ello, a efecto de evitar afectaciones innecesarias en la esfera privada de las personas, se debe, por un lado, evitar el abuso en la utilización de datos biométricos; y por otro, en caso de que las necesidad de recabarlos esté plenamente justificada, el responsable debe prever todos los mecanismos adecuados que aseguren al titular que

¹⁹ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Guía para prevenir el robo de identidad, pág. 5. Disponible en: https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/GuiasTitulares/Gu%C3%ADa_Prevenir_RI.pdf



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

su información está debidamente resguardada y que por ende, sus bases de datos no serán objeto de robo o acceso no autorizado.

Ahora bien, una vez expuesto lo anterior, conforme a lo señalado por los nuevos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se establece la obligación de entregar datos biométricos que serán manipulados por los concesionarios de telecomunicaciones, sus autorizados y por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Esa posibilidad de dar acceso a un número indefinido de personas genera un ambiente de inseguridad para el titular de los datos.

El Padrón será una base de datos alimentada de manera descentralizada, en la que no se advierten mecanismos de protección de datos personales a fin de evitar abusos por parte de las compañías telefónicas, sin perjuicio de que incluso, también existieran otros actores involucrados, como las operadoras móviles virtuales. El derecho a la identidad se quebrantaría desde la óptica de que ni el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ni las empresas telefónicas, podrían asegurar que sus medidas de tratamiento son eficaces para que sus datos personales integren directamente el padrón, sin que en el tramo relativo a su conformación, se lleve un tratamiento contrario a los principios y deberes en materia de protección de datos personales.

Por otra parte, el funcionamiento del Padrón se encuentra redactado de una forma genérica, es decir, transgrediendo el principio de taxatividad normativa, en la que no se prevén las obligaciones mínimas de cuidado para evitar cualquier pérdida que origine la suplantación o robo de identidad. Esto es, el marco jurídico establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que activa el funcionamiento del padrón, en donde se prevé la obligación de entregar datos biométricos, no es suficiente y no contiene los controles necesarios para evitar accidentes.

Como ejemplo de esa falta de controles, el artículo 180 Quintes considera la posibilidad de recabar los datos biométricos y el domicilio del usuario, a través de medios digitales o medios remotos. Con esta previsión se debilitan aún más el derecho a la identidad, cuya obligación de protegerlo, promoverlo, respetarlo y garantizarlo, recae en cada autoridad del Estado mexicano, incluyendo al Instituto Federal de Telecomunicaciones, lo cual claramente se incumple.

En este sentido, el INAI considera que la inexistencia de medidas de cuidado para tratar los datos biométricos que serán incluidos en el Padrón deriva en peligro latente que transgrede el derecho de identidad de los usuarios de telefonía móvil. Esa amenaza se refuerza por el hecho de que distintos actores tendrán acceso a cada uno de los datos que se entreguen, lo que abre la puerta a conductas ilegítimas que terminen en un robo de identidad.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

4.- Derechos de la niñez e interés superior del menor.

Según el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en 2019 alrededor de una quinta parte de los niños de entre 8 y 12 años poseen un teléfono celular y del grupo de 12 a 17 años, el 87.8% son usuarios activos de internet.²⁰

Hoy en día, frente al derecho interno y el derecho internacional, los niños se consideran como un grupo en situación de vulnerabilidad por los abusos que pueden sufrir frente a diferentes contextos y diferentes actores; por ello se produce un marco de regulación especial, que contempla obligaciones reforzadas de garantía que se materializan en diversos aspectos. El ámbito personal de validez de este tipo de leyes que contemplan obligaciones extraordinarias, sean de fuente nacional o internacional, se circunscribe a los niños, entendidos como todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

En el artículo 4º constitucional se reconoce de forma expresa que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Del mismo modo, se contempla que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Por su parte, la Convención sobre Derechos del Niño, a lo largo de sus 54 artículos, reconoce que los niños son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones. Para ello, se reconoce expresamente el derecho a la vida; la inscripción inmediata después del nacimiento; identidad; nacionalidad; nombre; el mantenimiento de relaciones familiares, entre otras obligaciones.

En esencia, lo que se exige a los Estados es que en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, deberán atender de forma primordial al interés superior del menor. Este principio constituye el elemento fundamental que debe servir de guía a las autoridades y particulares para realizar un acto que tenga impacto en la esfera de un niño.

En palabras de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el interés superior del menor implica, entre otras cosas, tomar en cuenta aspectos dirigidos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para elaborar normas y aplicarlas en todos los órdenes de la vida del menor,

²⁰ Disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención sobre los Derechos del Niño. Así pues, está previsto normativamente en forma expresa y se funda en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños, en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con el pleno aprovechamiento de sus potencialidades. Asimismo, este principio cumple con dos funciones normativas: a) como principio jurídico garantista y, b) como pauta interpretativa para solucionar los conflictos entre los derechos de los menores²¹.

Este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades²².

Ahora bien, nuevamente el derecho que adquiere importancia para la presente litis constitucional, consiste en el derecho a la identidad. Antes de entrar a las consideraciones por las cuales se considera que la reforma incluida a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión tiene un impacto negativo en el principio de interés superior del menor materializado en su derecho a la identidad, debe traerse a colación la tesis 1a. CXVI/2011, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1034, cuyo rubro y texto es el siguiente:

DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS NIÑOS. Es un derecho de rango constitucional que deriva del artículo 4 de la Constitución Federal, ya que el objetivo de la reforma a dicho precepto consistió en reconocer como derechos constitucionales todos los derechos de los niños establecidos en los diversos tratados internacionales que México ha suscrito. Así, al estar reconocido el derecho a la identidad en los artículos 7o. y 8o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, es innegable su rango constitucional. Asimismo, de acuerdo a dichos preceptos y al artículo 22 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el derecho a la identidad está compuesto por el derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación. **En efecto, si bien la identidad se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales, en términos de derechos, la imagen propia de la persona está determinada en buena medida, por el conocimiento de sus orígenes y su filiación, así como por la identificación que tiene en la sociedad a través de un nombre y una nacionalidad.** De la determinación de dicha filiación, se desprenden a su vez, diversos derechos del menor, como son los derechos alimentarios y sucesorios.

Conforme a dicho criterio, el derecho a la identidad de los niños es una prerrogativa fundamental que abarca múltiples factores psicológicos y sociales, como la imagen

²¹ Tesis 1a. CXXI/2012, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación y su gaceta, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 261, cuyo rubro es el siguiente: **INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS ALCANCES Y FUNCIONES NORMATIVAS.**

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición jurídica y derechos humanos del niño. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica_opinion.cfm?nld_Ficha=17&lang=es



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

propia, el conocimiento de sus orígenes, su filiación y la identificación que tiene en la sociedad a través de un nombre y una nacionalidad.

Al tratarse de un derecho que se ubica dentro de la esfera jurídica del integrante de un grupo en situación de vulnerabilidad, el derecho internacional y el derecho interno, exigen que cualquier acto legislativo, administrativo o judicial, debe tener especial cuidado en no transgredir o afectar mínimamente su contenido, pues el efecto que se genera en grupos en situación de vulnerabilidad es mayor al producido en particulares que no pertenecen a éstos.

En adición a estas consideraciones, los artículos 8 y 16 de la Convención sobre Derechos del Niño, establecen: i) la obligación de los Estados Parte de comprometerse a respetar la identidad del niño sin injerencias ilícitas. Por ello, cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Parte deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad; y, ii) la obligación de evitar injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

Aunado a lo anterior, el artículo 7 de la Ley General de Protección de Datos Personales, determina que en el tratamiento de datos personales de menores de edad se deberá privilegiar el interés superior de la niña, el niño y el adolescente.

Tanto la normativa nacional como internacional sientan las bases jurídicas para reforzar la protección de los niños y niñas frente a los actos estatales o particulares que les pueden generar un daño irreparable, el cual, se reitera, tiene un impacto mayor en ellos, al ser parte de un grupo en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, las autoridades del Estado deben atender a estos parámetros que, sin duda, se encuentran fundados en el principio de interés superior del menor, a fin de crear un ambiente progresivo e integral por lo que respecta a la garantía de sus derechos.

Ahora bien, retomando el caso concreto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, aun cuando no hace referencia expresa a la entrega de datos biométricos por parte de los niños y niñas, la realidad es que no se hace una distinción entre usuarios móviles, lo que hace presumir que, dentro del universo de sujetos obligados a entregar sus datos personales, entre ellos, los biométricos, se contempla precisamente a los niños y niñas. Esto es, tomando en cuenta que, como se mencionó al inicio de este apartado, la quinta parte de los niños de entre 8 y 12 años poseen un teléfono celular, éstos adquieren el carácter de usuarios móviles que serán objeto de control por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones mediante la instauración del padrón.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Este escenario es sumamente grave, pues al no realizar una distinción entre usuarios de telefonía, se violan diversos derechos, pero en distintos niveles dependiendo de la edad del usuario. Con ello, se viola sistemáticamente el derecho a la identidad, la privacidad y los datos personales, con lo que se vacía de contenido del interés superior del menor, haciendo prevalecer el interés del Estado en perseguir una finalidad que no es legítima.

En este sentido, el INAI considera que, al no excluir del padrón a los niños y niñas, se produce una violación automática de los artículos 4º constitucional, 8 y 16 de la Convención de los Derechos del Niño; y 7 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, por ello, es necesario declarar la invalidez de los preceptos que son contrarios a los numerales referidos.

Así, en este concepto de violación se ha expuesto que el sistema normativo que incorpora la reforma de 16 de abril de 2021, a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, transgrede los derechos humanos a la vida privada, protección de datos personales, identidad e interés superior del menor. Por lo que, en atención a los argumentos vertidos, procede que sea declarada inconstitucional por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Segundo concepto de invalidez: Los artículos 15, fracción XLII bis, 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), 180 Sextus, 180 Septimus, Primero, Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto impugnado, al establecer la creación de un Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, que contendrá información y datos personales, son violatorios de los derechos relativos a la vida privada o privacidad de las personas y a la protección de los datos personales, contenidos en los diversos 6º, Apartado A, fracción II, y 16 constitucionales, y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, puesto que la medida es desproporcional.

La reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que crea el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, ordena la recopilación, obtención, registro, conservación, almacenamiento, acceso, utilización, comunicación, posesión, manejo y transferencia de los datos personales, incluidos datos personales sensibles, lo cual implica una **intervención y/o restricción al derecho a la protección de los datos personales** (recuérdese que este derecho protege y opera desde la obtención o recopilación de los datos), sin que la misma cumpla con los parámetros para el efecto.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Si bien no existen derechos fundamentales absolutos, para justificar la intervención constitucionalmente válida en un derecho, como lo son la privacidad, intimidad y la protección de los datos personales, es necesario cumplir con ciertos requisitos, para lo cual, la Suprema Corte ha desarrollado en sede jurisprudencial, el examen de proporcionalidad, para concluir si la invasión a un derecho humano es constitucional. Este método de interpretación, en concreto, se emplea para advertir la proporcionalidad de cualquier medida que restrinja derechos. Al respecto, es aplicable la tesis 1a. CCLXIII/2016, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo II, página 915, libro 36, cuyo rubro y texto es el siguiente:

TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

Ahora bien, el derecho a la protección de los datos personales y a su privacidad, están reconocidos en los artículos 6º, Apartado A, fracción II y 16 constitucionales, primer y segundo párrafos. De su redacción se obtiene que **toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales y por ende a su privacidad**, protección cuyo



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

núcleo será todo acto que implique su tratamiento²³, mismo que sólo podrá restringirse por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, **seguridad** y salud **públicas** o para proteger los derechos de terceros²⁴.

En tales condiciones, se observa que la protección de los datos personales que permiten la identificación de las personas abarca las diferentes acciones que la reforma implica: recopilación, obtención, registro, conservación, almacenamiento, acceso, utilización, comunicación, posesión, manejo y transferencia de datos personales y sensibles, por lo que los artículos impugnados inciden en el contenido esencial del derecho en cuestión, de ahí que ahora habrá de determinarse si la medida (recopilación, obtención, registro, etc.) persigue un:

Fin constitucionalmente válido.

La reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, precisa de manera textual en su artículo 180 bis, que el único fin del padrón es el de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. En una primera aproximación, se observa que la finalidad del Padrón es constituirse en una herramienta instrumental para el combate a determinados ilícitos que utilizan la telefonía móvil como instrumento o medio comisivo.

²³ "Artículo 3º, fracción XXXIII de la LGPDPPSO: **tratamiento** cualquier operación o conjunto de operaciones efectuadas mediante procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales, relacionadas con la obtención, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión, acceso, manejo, aprovechamiento, divulgación, transferencia o disposición de datos personales."

²⁴ La LGPDPPSO, por disposición de los artículos 6º, Apartado A, fracciones II y VIII, y 16, segundo párrafo, establece lo que implica el tratamiento:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

...

(ADICIONADA, D.O.F. 20 DE JULIO DE 2007)

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijan las leyes.

VIII. ...

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

Artículo 16. ...

(ADICIONADO, D.O.F. 1 DE JUNIO DE 2009)

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 orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Este apartado tiene como propósito exponer que existen elementos para considerar que la **finalidad no es constitucionalmente válida**, en tanto que si bien la norma transcrita dispone de manera expresa que aquella será colaborar en materia de seguridad y justicia, esta autoridad promovente estima que **tal no es el fin de la medida, sino la creación del propio Padrón** y que la colaboración en materia de seguridad y justicia es, en cualquier caso, un fin **contingente**. Esto, a partir del análisis de la finalidad en sí misma considerada. Es decir, por un lado, es necesario distinguir entre el fin de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y, por el otro, el fin del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil. Siendo así, la Suprema Corte ha precisado que se deben identificar los **finés que el legislador persigue con la medida**, para estar en aptitud de determinar si, en efecto, son constitucionalmente válidos.

Al respecto debe traerse a colación la tesis 1a. CCLXV/2016, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo II, libro 36, página 902, cuyo rubro y texto es el siguiente:

PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por **identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente**. Esta etapa del análisis presupone la idea de que **no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental**. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.

Para la correcta apreciación de la finalidad de la medida legislativa, el análisis debe segmentarse en dos momentos. Por un lado, la **finalidad de la reforma** a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en su razón ontológica y esencia de ser. Y, por el otro, la **finalidad del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil** que, si bien comparte la teleología de la modificación legislativa, es consecuencial. Dicho de otra forma, **la finalidad de la modificación legislativa se materializa en la creación del Padrón** y, la **finalidad de éste, será "colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos"**. De modo que se tienen dos finalidades que es preciso analizar: la creación del padrón y la colaboración en materia de seguridad y justicia.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

A fin de precisar la finalidad de la medida legislativa, es necesario referir al proceso legislativo. En primer término, la Cámara de Diputados en su calidad de Cámara de origen, dictaminó tres distintas iniciativas de reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que versaron sobre la misma materia. La primera de ellas, presentada por el Diputado Mario Delgado Carrillo y diversos integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, en su exposición de motivos, dispusieron lo siguiente:

“... en la presente iniciativa se **propone que el registro y control de las líneas telefónicas móviles, se inicie desde el momento de su adquisición**, pues ello **puede aportar datos inherentes al usuario, la supervisión por parte del concesionario**, así como la vigilancia por parte de la autoridad competente, mediante un sistema informático.

...

Dicho sistema se basa en el **establecimiento de un mecanismo que conserve la información recolectada y proporcionada por los concesionarios de los servicios, derivada de la celebración de los contratos** realizados entre aquellos y los usuarios al momento de la compra o renta del dispositivo.

...

La segunda iniciativa dictaminada por la Cámara de origen, presentada por el Diputado Manuel Gómez Ventura, del Grupo Parlamentario de Morena, expuso como motivación de la misma, lo siguiente:

“**Regular la compra de tarjetas SIM prepago permitirá conocer quiénes son los dueños de las líneas telefónicas**, y reducirá su uso en actos delictivos ya que no se podrá acceder de manera indiscriminada a nuevas líneas.”

Asimismo, en la iniciativa presentada por el Diputado Jorge Arturo Espadas Galván, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, precisó:

“... está en nuestras manos como legisladores realizar los cambios correspondientes para que se lleven a cabo esas protecciones y poder **garantizar la compra, venta y control adecuado de líneas telefónicas móviles y con ello contar con información viable en caso de algún delito.**”

De lo transcrito, es posible desprender que la intencionalidad de cada una de las propuestas de reforma atiende a la **creación de un sistema que registre y controle líneas telefónicas móviles desde el momento de su adquisición, que permita aportar datos del usuario y dueño de la línea, supervisión del concesionario y vigilancia por parte de la autoridad competente.** Así, es posible concluir que la finalidad de dichas iniciativas de reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se **materializa en el registro y control de líneas telefónicas**, y solo una vez obtenido dicho registro, **a la postre el Padrón Nacional de Usuarios de**



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Telefonía Móvil, es que, a decir de las propias motivaciones, se contará con información relacionada con la comisión de algún ilícito.

La **intención** consiste en **contar con un Padrón que integre todos los datos** de las personas, datos que, en el dado caso que se cometa un delito, podrán ser empleados para su investigación. De ello se sigue que, en realidad, el fin es la formación de una base de datos con la información privada de todos los mexicanos, para su registro, supervisión y control, y sólo de forma contingente, esto es, si se llegare a cometer un delito, los datos serían usados para las labores de seguridad pública. De lo contrario, de no cometerse ningún ilícito, entonces el único fin es la creación de un Padrón que registre, controle y supervise de todos los ciudadanos, aún a los niños.

En esa medida es que se considera importante considerar que la colaboración en materia de seguridad y justicia, es **contingente** a la creación del propio Padrón. Diferente es si el padrón colmará aquellos objetivos. Es decir, si en efecto, contar con todos los datos personales de los mexicanos se inhibirán los delitos cometidos vía telefonía móvil. Por ende, lo que aquí se advierte, es que desde el inicio del proceso legislativo la finalidad de la medida normativa que entró en vigor el 16 de abril de 2021, no es la colaboración en materia de seguridad y justicia, sino la **creación de un registro de usuarios de telefonía móvil** y es sobre esto, que debe ser analizada su validez constitucional.

A mayor abundamiento, en el dictamen de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados, de fecha 10 de diciembre de 2020, se consideró en torno a la finalidad de la medida legislativa, lo siguiente:

Para los integrantes de esta comisión es importante resaltar que, **la función principal de la elaboración del registro tiene como objetivo la identificación plena y certera de los titulares de las líneas de comunicación**; con la creación de esta figura, las autoridades competentes tendrán más elementos normativos para identificar la comisión de un delito a través de equipos móviles, y además deberán colaborar con las instituciones encargadas de la impartición de la justicia, como se establece en el artículo 180 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es obligación por parte del Estado Mexicano garantizar la seguridad pública, la seguridad nacional y una efectiva procuración de justicia en que los concesionarios y autorizados deberán atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente."

Asimismo, en el dictamen del 8 de abril de 2021 del Senado de la República, en su calidad de cámara revisora, elaborado por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y Estudios Legislativos, se precisó:

"El objeto fundamental de la Minuta en estudio, lo constituye crear un Padrón Nacional de Usuarios en Telefonía Móvil, con la finalidad de inhibir en su totalidad los principales delitos que aquejan a nuestros País, mismos que se comenten a través de la utilización de equipos móviles como



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

herramientas fundamentales para la realización de ilícitos, con la finalidad de la **identificación plena y certera de los titulares de las líneas de comunicación.**"

Tanto de los dictámenes aludidos, como de las exposiciones de motivos transcritas, es posible desprender el hecho de que la finalidad del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil es la inhibición de delitos y la colaboración con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia. Sin embargo, la intencionalidad primaria de la reforma es la "*identificación plena y certera de los titulares de las líneas de comunicación, a través del Padrón*" y, de forma contingente, en caso de cometerse en delito, emplear esa información para su persecución.

Se advierte entonces que son dos finalidades las que conviven al mismo tiempo de forma paralela: la inhibición de delitos y "la identificación de los titulares de las líneas telefónicas, a través del sistema que controle y registre datos personales de sus propietarios". De ello, es necesario cuestionar si una modificación legislativa en tanto causa, puede tener dos finalidades diversas, como consecuencia. En el supuesto que nos ocupa, la finalidad primaria de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión consiste en crear un sistema que registre y controle líneas telefónicas móviles desde el momento de su adquisición. La inhibición de los delitos y la colaboración con las autoridades en materia de seguridad y justicia, es secundaria a la finalidad principal y sólo en el caso de que se cometa algún delito a través de la telefonía celular.

Por tanto, la verdadera finalidad de la reforma en cuestión es implícita: **identificación plena y certera de los titulares de las líneas de comunicación, a través del Padrón.** Donde la coadyuvancia en seguridad y justicia, no es sino una derivación de segundo grado respecto al propósito esencial de la iniciativa. En ese sentido, debe tenerse en cuenta lo resuelto en el amparo en revisión 152/2013, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se estableció un criterio interpretativo de relevancia para el caso que nos ocupa, en la que se indicó

"Es posible afirmar que las leyes no sólo contienen una parte dispositiva, sino también una valorativa. Esta última es el producto de ciertas tesis sobre las que concurren las mayorías legislativas y muchas veces el valor constitucional de una norma es la preservación del mensaje que transmite. Dicho mensaje puede servir de base para la elaboración de otros productos normativos por parte de los operadores jurídicos, pues –como se dijo– las leyes sancionan significados y los promueven mediante la regulación de la conducta humana."

Si bien el referente transcrito atendió a un supuesto de discriminación, es relevante como estructura conceptual por cuanto hace a lo que aquí se pretende dilucidar. Y es que si bien la parte dispositiva (artículo 180 Bis) de la reforma que por esta vía se combate, pretende afirmar que su finalidad es colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

de delitos. Sin embargo, la parte valorativa de la norma impugnada, es la que permite racionalizar su finalidad desde una perspectiva ontológica. La razón de ser de la reforma es la **creación de un padrón para el registro y control de las personas a través de líneas telefónicas móviles, desde el momento de su adquisición.** Y si el padrón es utilizado para la persecución de delitos u otros fines, tal circunstancia será contingente, secundario y de realización incierta, puesto que la finalidad valorativa de la reforma que se combate, no es la coadyuvancia en materia de procuración de justicia o seguridad pública, sino que se colma en la creación del registro en sí mismo.

La finalidad -consistente en el registro y control de las personas a través de un Padrón de líneas telefónicas móviles - que **no es constitucionalmente válida**, pues no existe en el texto constitucional un valor referido a "controlar y supervisar a los seres humanos", por el contrario, en oposición a estas conductas que se alejan de una concepción humanista y democrática del Estado, se encuentra la protección a los derechos a **la privacidad, vida privada, intimidad, identidad y protección de los datos personales.**

En tales circunstancias, y toda vez que la medida legislativa -creación de una base de datos con todos los datos personales e información privada de todos los mexicanos- no es una medida de organización administrativa en abstracto, sino que **interviene directamente sobre una vasta nómina de derechos humanos**, como son la protección de datos personales, datos personales sensibles y datos biométricos, los derechos a la privacidad y a la intimidad, el derecho de acceso a las tecnologías de la información, ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, entre otros, debió cumplir con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional y perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no solo una finalidad admisible.

Es decir, al incidir en un amplio catálogo de derechos y libertades de las personas, se hace indispensable que la finalidad de la medida sea constitucionalmente imperiosa. Esto significa que debe **proteger un mandato de rango constitucional y estar vinculada obligatoriamente a la consecución de la finalidad** que busca, sin que se considere suficiente que esté potencialmente relacionada con esos objetivos, como más adelante se constatará. Al respecto, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la jurisprudencia P./J. 10/2016, visible en el semanario judicial de la federación, tomo I, libro 34, página 8, lo siguiente:

CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. **Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada**



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

En esas circunstancias, es posible concluir que la medida legislativa -creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil-, en tanto incide y transgrede el ejercicio de derechos y libertades de las personas, debe cumplir con una finalidad constitucionalmente imperiosa. Es decir, proteger directamente un mandato constitucional y estar vinculado al objetivo que pretende.

En ese sentido, el Padrón no está vinculado a un objetivo constitucional definido, puesto que la colaboración con las autoridades en materia de seguridad y justicia, es contingente, lo que evidencia una ausencia de relación entre medio y fin. Visto así, el Padrón comprende una lógica circular que se autosatisface a sí misma, en tanto que su razón de ser se colma en su existencia. Una tautología que se explica en la creación de un registro de líneas telefónicas móviles cuya causa y consecuencia, es la creación de un registro de líneas telefónicas móviles. Es en ese sentido, que no estamos frente a una finalidad constitucionalmente imperiosa. Es por lo cual, que esta Autoridad considera que la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión debe ser declarada inválida, en tanto que no conlleva una finalidad constitucionalmente justificada.

En adición a lo anterior, es fundamental tener en cuenta que, en cualquier supuesto, es necesario analizar si el legislador debió cumplir con una motivación reforzada, por estar frente a potenciales restricciones de derechos y libertades, o bien, una motivación ordinaria. Debe traerse a colación lo señalado por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 120/2009, visible en el semanario judicial de la federación, tomo XXX, página 1255, cuyo rubro y texto es el siguiente:

MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. **La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el**



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: **a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.** Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos -como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental- un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.

A partir del precedente transcrito, y sin hacer una distinción específica sobre la finalidad de la medida legislativa en cuanto a si es la colaboración con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia y/o la creación del registro de las líneas telefónicas móviles, desde el momento de su adquisición, por medio del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, es indispensable asumir que la motivación que debió realizar el legislador es la denominada reforzada. Es así, en tanto que ésta es una exigencia que se actualiza cuando se emiten normas en las que puede afectarse algún derecho fundamental, como es el caso de toda la serie de derechos que se inciden y, precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

el legislador razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá observar del procedimiento legislativo y, de manera particular de las exposiciones de motivos, así como de los dictámenes correspondientes y los debates respectivos, la motivación que se ofreció por parte del legislador respecto a la necesidad legislar y crear el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, se refirió de manera reiterada a la persecución de delitos. Sin embargo, no se cumple el estándar mínimo de motivación reforzada. A saber, la indicación precisa de los antecedentes que permitan concluir que lo procedente era crear el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y, la justificación y motivos que llevaron al legislador a actuar en tal sentido. Es decir, la motivación reforzada cuando se emiten actos que pudieran afectar el ejercicio de algún derecho humano, implica la necesidad de establecer de forma clara las circunstancias de hecho y los razonamientos que fundamenten porque el legislador actuó en tal sentido, lo que no sucede en el caso que nos ocupa. Además, como más adelante se comprobará, la reforma en cuestión no expone la relación entre medio (Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil) y fin (colaboración en materia de seguridad y justicia). Por tanto, es omisa en establecer una relación causal entre la medida y el objetivo que alegadamente persigue. Más aún, en relación a las circunstancias de hecho, se limita a establecer que la telefonía móvil es un medio comisivo de determinados delitos, pero no justifica cómo es que el registro de telefonía, por sí mismo, coadyuvará para el propósito de reducir los índices delictivos.

Más aun, si esa Suprema Corte de Justicia de la Nación coincide con esta Autoridad accionante, en cuanto a que la finalidad de la medida legislativa es la creación del registro de las líneas telefónicas móviles, desde el momento de su adquisición, por medio del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, y que la colaboración en materia de seguridad y justicia es un objetivo de segundo grado, entonces la motivación legislativa en el caso es inexistente, en tanto que no hay ninguna referencia a la necesidad de contar con dicho registro, y mucho menos a su justificación objetiva y razonable, máxime si con esta medida legislativa, se pueden afectar derechos humanos de las personas.

De todo lo anterior, es conclusión de este Instituto, que la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no cuenta con una finalidad constitucionalmente válida y que, en cualquier caso, dicha medida carece de la debida motivación reforzada que se exige cuando se pueden afectar de manera sustantiva derechos y libertades de las personas. Así, por las consideraciones expuestas en el presente concepto de invalidez, es que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la reforma impugnada.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

Ahora, en el caso de que la Suprema Corte considerara que la medida que interviene los derechos sí atiende a la finalidad de seguridad pública, se pasa a la siguiente etapa del test, consistente en determinar si, para conseguir su propósito constitucional (inhibir delitos), la misma resulta:

Idónea²⁵

Como lo ha sostenido el Alto Tribunal del país, la idoneidad consiste en determinar si la medida alcanza en algún grado los fines perseguidos por el legislador, esto es, la inhibición de los delitos de extorsión. A este respecto, resulta útil acudir nuevamente el proceso legislativo de donde derivó la medida, del cual se advierte lo siguiente:

"II.- CONTENIDO

II.1. El dictamen de la colegisladora plantea lo siguiente:

...

VII. Es importante mencionar que, para esta comisión, es de suma relevancia contar con la mayoría de las opiniones involucradas en la materia, mismas que permiten establecer una claridad y certeza en los temas a discusión. Por lo que, el pasado 30 de noviembre de 2020, se realizó el Foro Virtual para el Registro de Usuarios de Telefonía Móvil; cuyo objetivo fue reunir a los principales actores para la operación y manejo de una base de datos que incluya un registro de todas aquellas personas usuarias de los servicios de telecomunicaciones, en específico, de telefonía móvil.

VIII. En dicho foro, múltiples expertos mencionaron puntos muy concretos con los cuales se deben reforzar las iniciativas en estudio y análisis, debido a que, carecen de regulación expresa, y podría el registro de usuarios de telefonía móvil ser una figura sin las sanciones debidas a aquellas instituciones Obligadas a proteger los datos personales y sin el presupuesto necesario para salvaguardar dicha base de datos y los derechos de los usuarios. De las que se destacan lo siguiente:

- i) Regulación de la adquisición de las tarjetas SIM en modalidad de prepago.
- ii) El registro requiere que se realice una verificación contra una base que contenga datos biométricos y esto podría tener como ventaja para reducir la posibilidad de fraude.
- iii) **No se encontró evidencia clara ni contundente de que, el registro impacte en la reducción de delitos como la extorsión.** La legislación debe proteger datos personales y es necesario analizar su diseño porque son más de cien millones de líneas y se necesita estudiar si es el mecanismo idóneo.
- iv) Con el registro se **estaría formando una base de datos con la que se estaría identificando los principales insumos para la delincuencia organizada, que es el nombre y el teléfono.**

Como la propia Cámara lo transcribe en sus consideraciones, está al tanto de que no se encontró evidencia contundente de que el registro impacte en la reducción de los

²⁵ Tesis 1ª. CCLVIII/2016, de rubro **"SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."**



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

delitos como la extorsión. Ello como resultado del Foro Virtual para el Registro de Usuarios de Telefonía Móvil, celebrado en noviembre de dos mil veinte. En dicho Foro se advirtió de los riesgos de contar con una base de datos como la que se pretende, puesto que es posible que se convierta en el insumo más útil para la delincuencia organizada, al contener los datos a que obliga al artículo 180 Ter de la Ley impugnada.

Se trae a cuenta este dato, pues como el Alto Tribunal dejó establecido en la tesis citada en páginas arriba, 1ª. CCLVIII/2016, de rubro "**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**", la idoneidad de una medida legislativa puede mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales socialmente aceptadas. En ese sentido, en el Foro que el propio legislador organizó para analizar la medida en estudio y cuya conclusión fue que "No se encontró evidencia clara ni contundente de que, el registro impacte en la reducción de delitos como la extorsión". Con esto se tiene un primer elemento que **niega la idoneidad de la medida.**

Asimismo, de la lectura del proceso que dio origen a la reforma de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se obtiene que el Legislativo sostiene que la tecnología celular es empleada para cometer delitos de extorsión, secuestro y defraudación, a través de líneas telefónicas prepago. Del mismo modo, del Dictamen del Senado se advierte que, a diciembre de 2019, el IFT reportó **122.0 millones de líneas** de servicio móvil de telefonía, siendo que de estas, el **83.5% son líneas de prepago, el 13.0% son pospago controlado y 3.5% pospago libre.** Agrega que la **delincuencia ha optado por el esquema prepago,** pues ahí se pueden ocultar en el anonimato ante la falta de control y registro de los titulares de esas líneas, lo que impide que la inteligencia de seguridad pública rastree la geolocalización, ya que es común ver que esos números son desechados después de ser utilizados.

Los datos anteriores, nuevamente constatan que la medida no es **idónea**, puesto que evidencia la falta de la relación entre el medio -intervención de los derechos a través de su recopilación, registros, almacenamiento, uso, transferencia, etc.- y el fin, la seguridad pública a través de la colaboración de los delitos de extorsión, dado que, si la inmensa mayoría de los delitos se cometen a través de líneas prepago, ¿qué **fin** tendría recabar los datos de las líneas pospago? De ahí que esto nuevamente deje de manifiesto la **falta de idoneidad**, además de la verdadera finalidad de la creación de un Padrón, esto es, "identificación plena y certera de los titulares de las líneas de comunicación, a través del Padrón" y no, como lo alega el Legislativo "*colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos*".



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

Otro aspecto que confirma la falta de idoneidad de la reforma, es que conforma una base con la totalidad de los datos de todos los residentes en territorio nacional que cuenten con el servicio de telefonía móvil (finalidad que NO es constitucionalmente válida). El número de líneas que existen asciende a 122 millones (casi igual al número de habitantes en el país: poco más de 126 millones²⁶) *versus* la cantidad de delitos de extorsión denunciados en México en 2020: 8,380 casos, de conformidad con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁷. Esto significa que si en cada uno de esos casos se hubiera utilizado una línea telefónica, sólo el 0.0068% de las líneas telefónicas móviles, se encontrarían relacionadas a ese delito, por lo que, nuevamente, el contar con los datos personales y sensibles de todos los residentes del territorio nacional, no llevará en realidad a ningún fin, salvo a contar con una base de datos que almacene los datos más importantes y sensibles de los residentes del país que tengan dicho servicio.

Situación similar se presentó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al resolver el asunto C-293/12 y C-295/12²⁸, ya citada previamente en el anterior concepto de invalidez, en la que se examinó la validez de la Directiva 2006/24/CE que establecía que los proveedores de servicios de comunicaciones telefónicas debían conservar los datos de tráfico y localización relativos a las comunicaciones durante el período establecido en la ley para prevenir y detectar delitos, investigarlos y enjuiciarlos, así como para garantizar la seguridad del Estado.

La principal pregunta a la que el Tribunal da respuesta es si la Directiva es compatible con el derecho a la protección de los datos de carácter personal establecido en el artículo 8 de la Carta. Concluye, respecto del tema en comento -inhibición de los delitos a través de una base de datos- que la Directiva afectaba con carácter global a todas las personas que utilizaban servicios de comunicaciones electrónicas, sin que las personas cuyos datos se conservaban se encontraran, **ni siquiera indirectamente, en una situación que pudiera lugar a acciones penales**. Es decir, se aplicaba incluso a personas respecto de las que no existían indicios que sugieran que su comportamiento puede guardar relación, incluso indirecta o remota, con delitos graves.

²⁶ Según datos del Censo de Población y Vivienda 2020, realizado por el INEGI, en México residen 126 millones 14 mil 24 personas, como se puede observar en el Comunicado de Prensa Núm. 24/21, de fecha 25 de enero de 2021, consultable en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf

²⁷ Esta cifra puede ser corroborada al filtrar el delito de extorsión, correspondiente al año 2020, del archivo que se puede descargar en relación con las "Cifras de Víctimas del Fuero Común, 2015-marzo 2021", consultable en el hipervínculo: <https://drive.google.com/file/d/1MnX4FZBGUDT4zGhPRAQmgPbwvcqNMZeC/view>

²⁸ Disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150642&pageIndex=0&doclang=es&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1437575>



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Asimismo, señaló el Tribunal que aun cuando la Directiva pretendía contribuir a la lucha contra la delincuencia grave, **no exigía ninguna relación entre los datos cuya conservación se establecía y una amenaza para la seguridad pública y**, en particular, la conservación no se limitaba a datos referentes a un período temporal o zona geográfica determinados o a un círculo de personas concretas que puedan estar implicadas de una manera u otra en un delito grave, ni a personas que por otros motivos podrían contribuir, mediante la conservación de sus datos, a la prevención, detección o enjuiciamiento de delitos graves. Razonamiento que motivó, entre otros, la declaratoria de invalidez de la medida cuestionada.

En tales circunstancias, lejos de que la medida obtenga de algún modo el fin válido, lo que se advierte del propio texto del Dictamen es que no existe evidencia clara y contundente que el registro impacte en la reducción de ese delito. Aunado a que las diversas circunstancias y datos con que se cuentan también dejan de manifiesto que la medida carece de idoneidad.

Por lo tanto, la medida -creación de un Padrón que contenga una serie de datos personales y sensibles que diversas autoridades tratarán- no supera la segunda etapa del test. Ahora, en el caso que se considere que la medida legislativa sí supera esa etapa, se procede a analizar etapa relativa a la:

Necesidad²⁹

Esta etapa consiste en acreditar si la medida es necesaria o existen medios alternativos que también sean idóneos, pero que afecten en menor grado el derecho fundamental de la protección a los datos personales y con ello la privacidad e intimidad de todos los mexicanos. Como fue expresado, la medida, aparentemente, busca inhibir la comisión de los delitos de extorsión que se cometen vía la telefonía móvil, a través de un registro que contenga los datos personales de todos los usuarios del país para emplearlos en la identificación de presuntos responsables por la comisión de hechos delictivos.

En este sentido, debe tenerse en cuenta lo previsto por los artículos 189 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como lo ordenado por el artículo 16 de la Constitución Política y en los artículos 251, 252, 291, 301 y 303 del Código Nacional de Procedimiento Penales.

En primer término, el artículo 16 constitucional establece que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la

²⁹ Tesis 1ª. CCLXX/2016, de rubro "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. Asimismo, el propio numeral exige que sean los jueces de control los que resuelvan las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial.

Por lo que respecta al 189 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se señala la obligación de los concesionarios de telecomunicaciones y autorizados, a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes. Para ello, se establecen conductas específicas, entre las que destacan:

- Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes;
- Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil; número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago; los datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia; se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio; la identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor; la ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas. La obligación de conservación de dichos datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación;
- Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, tomarán las medidas técnicas necesarias respecto de los datos objeto de conservación, que garanticen su conservación, cuidado, protección, no manipulación o acceso ilícito, destrucción, alteración o cancelación, así como el personal autorizado para su manejo y control;
- Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, están obligados a entregar la información dentro de un plazo máximo de veinticuatro horas siguientes, contado a partir de la notificación, siempre y cuando no exista otra disposición expresa de autoridad competente;
- Deberán contar con un área responsable disponible las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año, para atender los requerimientos de información, localización geográfica e intervención de comunicaciones privadas;
- Establecer procedimientos expeditos para recibir los reportes de los usuarios del robo o extravío de los equipos o dispositivos terminales móviles y para que el usuario acredite la titularidad de los servicios contratados;



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

- Colaborar con las autoridades competentes para que en el ámbito técnico operativo se cancelen o anulen de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación.

Lo anterior, pone de manifiesto que ya existen otras medidas alternativas que también son idóneas para combatir los delitos de extorsión que se cometen a través de la telefonía móvil.

En el mismo sentido, los artículos 252, 252, 291, 301 y 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen el marco general de las actuaciones que se pueden emplear en la investigación y persecución de los delitos. Siendo que existen medidas que **no** requieren autorización previa del Juez, y otras que sí la requieren.

Entre las medidas que requieren de control judicial se encuentra la intervención en comunicaciones privadas. Asimismo se requerirá autorización judicial en los casos de **extracción de información** (de los apartados de telefonía móvil y/o computadoras), la cual consiste en la obtención de comunicaciones privadas, datos de identificación de las comunicaciones, así como la información, documentos, archivos de texto, audio, imagen o video contenidos en cualquier dispositivo, accesorio, aparato electrónico, equipo informático, aparato de almacenamiento y todo aquello que pueda contener información, incluyendo la almacenada en las plataformas o centros de datos remotos vinculados con éstos.

En el ordenamiento adjetivo penal se reitera la obligación de los concesionarios, permisionarios y demás titulares de los medios o sistemas susceptibles de intervención, de colaborar eficientemente con la autoridad competente para el desahogo de los actos de investigación que exijan las circunstancias del caso, aunado a que, deberán contar con la capacidad técnica indispensable que atienda las exigencias requeridas por la autoridad judicial para operar una orden de intervención de comunicaciones privadas.

De lo descrito tenemos que ya existe en la Ley impugnada y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, la obligación de los concesionarios y autorizados de colaborar en todos los mandamientos de las autoridades y de contar con la tecnología necesaria para cumplir con la entrega de la información que es materia del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, así como la necesidad de que exista, por parte de las instancias de procuración y administración de justicia, un encargado de gestionar ante los concesionarios los requerimientos.

Por lo que nuevamente, se pone en evidencia que ya existen otras medidas alternativas que también son idóneas para combatir los delitos de extorsión que se cometen a través



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

de la telefonía móvil, pero que intervienen con menor intensidad en los derechos a la privacidad, intimidad, protección de datos personales, identidad, derechos de la niñez, porque i) la ordena un juez al caso concreto, por lo que será específica en cuanto al dato o información que requiera y no respecto de todos los datos importantes de las personas, ii) requerirá sólo las actuaciones necesarias respecto de las personas investigadas y no siendo una medida global para toda la población.

Otra cuestión que se desprende de los artículos del Código Nacional de Procedimiento Penales, es que dentro de los requerimientos que se pueden formular al concesionario, quien tendrá la obligación de atenderlos todos los días del año, se encuentran la **localización geográfica en tiempo real de los equipos (aún de los prepago); conservar el registro y control de las comunicaciones**, de donde se puedan identificar datos como el nombre del suscriptor, tipo de comunicación, datos necesarios para rastrear el destino y origen, datos para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, fecha y hora de la primera activación y la etiqueta de localización, identificación y características de los equipos móviles, ubicación digital del posicionamiento geográfico; **entregar los datos conservados en un plazo de 24 horas; contar con procedimientos expeditos para reportes de robo, realizar la suspensión del servicio y bloqueo de las líneas.**

Inclusive, se prevé que en los casos en que esté en peligro la integridad física o la vida de una persona, así como en hechos relacionados con la privación ilegal de la libertad, secuestro, extorsión o delincuencia organizada, el **Procurador**, o el servidor público en quien se delegue la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, podrán **ordenar directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos**, quienes deberán **atenderla de inmediato y con la suficiencia necesaria**. Pero, esta actuación también está sujeta a control judicial posterior, pues, a partir de que se haya cumplimentado el requerimiento, el Ministerio Público deberá informar al Juez de control competente por cualquier medio que garantice su autenticidad, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, a efecto de que ratifique parcial o totalmente de manera inmediata la subsistencia de la medida, sin perjuicio de que el Ministerio Público continúe con su actuación.

De donde, otra vez, se observa que existen medidas alternativas y también idóneas para conseguir la finalidad -colaborar con las autoridades de procuración de justicia para inhibir los delitos, pero que son menos lesivas en tanto que son específicas en cuanto a la persona y la información requerida, además de pasar por el control judicial.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

Esto es, ya la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y el Código Nacional de Procedimientos Penales, prevén la posibilidad de realizar una serie de técnicas de investigación relacionadas con las comunicaciones, en donde se encuentran datos personales y que también implican colaboración con las autoridades de procuración y administración de justicia. De lo cual se advierte que los procedimientos referidos entre concesionarios y autoridades de procuración e impartición de justicia, ya colman el sentido de la iniciativa que se combate, por lo que aún sin el PANAUT es posible realizar los actos en cita y tratar de inhibir los delitos.

Además, es preciso hacer énfasis en que diversos requerimientos, que se concretarán en una técnica de investigación, como los que el Padrón pretende, deben pasar primero por control judicial, como claramente lo establecen la Constitución y el CNPP. Entre ellos se encuentra el reconocimiento de personas, la intervención de comunicaciones, la toma de muestras como por ejemplo el iris o las huellas digitales, la entrega de datos conservados, la extracción de información de dispositivos y la geolocalización. Por lo que aun cuando existiera el citado Padrón, sería necesario que la autoridad ministerial lo solicitara al Juez y que este lo autorizara, a efecto de actuar con forma a las directrices constitucionales.

Pero aún más, para **la colaboración con las autoridades de procuración y administración de justicia en la inhibición del delito de extorsión** (supuesta finalidad de la medida controvertida), no sólo existen las técnicas de investigación citadas en el artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, sino que, como se advierte de los artículos 251 y 252 del multicitado Código Penal Adjetivo, las autoridades cuentan con una serie de técnicas de investigación que no requieren de control judicial, como la inspección del lugar de los hechos; inspección de lugar diverso al de los hechos, inspección de personas, inspección de vehículos, aportación de comunicación entre particulares, las operaciones encubiertas, las entrevistas a testigos, los cateos, el arraigo y la toma de muestras de fluido corporal, de cabello, de sangre y análogos.

En ese sentido, el que se logre inhibir la comisión de delitos no depende de la cantidad de datos personales con los que cuente la autoridad, ni de que cuente con un Padrón con los datos de todos los mexicanos, sino de que en principio las funciones de seguridad pública, persecución e investigación de los delitos, así como administración de justicia, se realicen de forma eficiente y adecuada. De todo lo anterior se concluye, que la medida **no es necesaria**, en tanto que existen una larga serie de medios igualmente idóneos, y menos lesivos, para lograr el fin perseguido, esto es, colaborar con las autoridades en la inhibición de la comisión del delito de extorsión (a través de la identificación de todas las personas) y, por tanto, es **inconstitucional**.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

En el caso de que ese Máximo Tribunal considere que la medida sí superó la tercera etapa del test, se analizará la última y cuarta etapa, relativa a la:

Proporcionalidad en sentido estricto.³⁰

Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

El **derecho a la protección de los datos personales** y con ello la protección a la privacidad e intimidad de las personas, tiene como núcleo esencial del derecho el tratamiento de los datos que posibilitan identificar a una persona, por así establecerlo el artículo 16 constitucional. Los datos personales están protegidos en cuanto a su recopilación, obtención, almacenamiento, uso, transferencia, entre otros. Es decir, el derecho implica proteger los datos personales y sensibles de recopilaciones, obtenciones, almacenamientos, usos o transferencias de carácter arbitrario.

En el caso concreto, el grado de intervención en el derecho es total, puesto que autoriza al Estado a recopilar, obtener, registrar, almacenar, usar, transferir, todos los datos personales y datos sensibles de las personas, sin limitaciones ni excepciones, simplemente la medida recaba la totalidad de los datos que identifican plenamente a una persona que tenga teléfono móvil, lo que en la actualidad implica casi la totalidad de la población.

Ahora, como lo exige la tesis 1ª. CCLXXII/2016, de rubro "**CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**" ya citada, este análisis requiere compara el grado de intervención en el derecho frente al grado de realización del fin perseguido, esto es, ponderar los costos (en el derecho) frente a los beneficios (de la medida). Así, la intervención en el derecho sólo será constitucional si y solo si el nivel de realización del fin constitucional que se persigue es mayor al nivel de intervención en el derecho. De lo contrario la medida será **desproporcional**. Lo que en el caso sucede, puesto que ni siquiera hay un principio de realización que muestre fehacientemente que al despojar a las personas de su privacidad y obtener todos sus datos personales, se inhibirá la delincuencia, en concreto la extorsión.

³⁰ Tesis 1ª. CCLXXII/2016, de rubro "**CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**"



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Por el contrario, en el Foro Virtual para el Registro de Usuarios de Telefonía Móvil³¹, se puso de manifiesto que diversas naciones han considerado como ineficaz el contar con este tipo de registros para la prevención y persecución de cierto tipo de delitos.

En efecto, el Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones, Sóstenes Díaz González, señaló entre los países que determinaron que este tipo de registros no son efectivos, al Reino Unido, los Estados Unidos de América, Canadá, República Checa, Nueva Zelanda, Rumania y Filipinas. Por su parte, Mtro. Daniel Ríos Villa, Vicepresidente de Asuntos Externos de AT&T, refirió que los países de Latinoamérica que han implementado estos registros no tienen evidencia de que hayan tenido algún efecto en la disminución de los delitos. En el mismo sentido, la Dra. Isabel Davara Fernández Marcos aseveró que estas iniciativas, nacional e internacionalmente, no han resultado efectivas, no han mostrado que disminuyan la incidencia de los delitos.

En tanto que el Lic. Daniel Bernal, Director de Regulación de América Móvil, sostuvo que al derogar el RENAUT se reconoció por el legislador que este tipo de medidas no ha rendido frutos en la prevención, investigación y persecución de delitos como el secuestro y la extorsión.

Esto último se corrobora al consultar, en el proceso legislativo correspondiente, la *"Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados"*³², en la que se señala:

“ ...

Lo cierto es que la creación del **Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT)** no ha rendido frutos en la prevención, investigación y persecución de delitos como el secuestro y la extorsión. Diversos estudios demuestran que dichos fenómenos delictivos continúan en aumento y que el uso de teléfonos móviles para cometerlos sigue siendo común. De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por ejemplo, en 2010 el número de secuestros se incrementó en más de 8% con respecto a 2009. Y según cifras de la organización México Unido Contra la Delincuencia, por cada plagio denunciado ocurren ocho más.

... ”

Al final, queda claro que el RENAUT se inscribe en una clara tendencia de dejar en manos de los ciudadanos responsabilidades y deberes que corresponden exclusivamente a la autoridad.”

³¹ La grabación del Foro Virtual para el Registro de Usuarios de Telefonía Móvil puede ser consultado en el hipervínculo: <https://www.youtube.com/watch?v=ZToTgpeo4Go>.

³² El texto de la iniciativa puede ser consultado en el hipervínculo siguiente: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Fahf/ZCcCGTRH7BTx0eHtKCK2XcouBu2Gk48zkHs/UVDTxCqJtJ8Oy7bbYPGTKQvprSxMyIppT7yrvuvbdkaxg==>



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

En este sentido, se puede concluir que la intervención en el derecho a los datos personales a través de su recopilación, obtención, registro, almacenamiento, uso y transferencia, que ordena la reforma impugnada, **impide totalmente la protección de los datos personales así como que los particulares gocen de privacidad e intimidad**, en la medida en que se les obliga a dar toda una serie de datos personales que son una radiografía de su vida personal, sin límites ni excepciones. Con lo que, contrario a lo exigido por la jurisprudencia, los derechos quedan totalmente vaciados, intervenidos, y no se observan siquiera un mínimo beneficio, con lo que se concluye que la medida **es absolutamente desproporcional**.

Cabe aquí agregar que los **datos biométricos**, encuadran en la categoría de **datos personales sensibles**³³, en la medida en que i) se refieren a la esfera más íntima de las personas, como lo son sus características físicas y fisiológicas; ii) por lo que identifican de manera unívoca a las personas; iii) su utilización puede dar lugar a discriminación en tanto que algunos dan cuenta del origen étnico y racial; y, además, iv) su conocimiento puede dar lugar a riesgos graves para la vida de las personas, como su seguridad, patrimonio, etcétera, pues, por ejemplo, sirven para acceder a servicios bancarios.

Por ende, los datos biométricos, en tanto datos sensibles, merecen un escrutinio estricto. Así, podemos decir que la medida que interviene en la protección de los datos biométricos, por un lado, no está directamente encaminada a conseguir la inhibición del delito de extorsión, puesto que como quedó arriba demostrado, no existe evidencia suficiente que ese tipo de registros y padrones reduzca la incidencia de esos delitos. Finalmente, y también como se pudo comprobar del análisis realizado en párrafos arriba, que la medida no es la menos restrictiva dentro del abanico de posibilidades para inhibir los delitos, en tanto que existen otras en la propia ley impugnada y en el CNPP que sí lo son y que también se dirigen a combatir la delincuencia. Con lo que, además, al ser datos referidos a la esfera más íntima de las personas, violan el derecho a la intimidad.

En ese sentido, el INAI considera que al no haber acreditado el cumplimiento del test de proporcionalidad por el cual se determina si una limitación es o no legítima, los artículos de la reforma impugnados, que intervienen en el derecho a la protección de los datos personales incluidos datos sensibles y, por ende, violentan la privacidad y la intimidad, son inconstitucionales y deben declararse inválidos.

³³ **Artículo 3º**, fracción X:

"X. Datos personales sensibles: Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual;"



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Tercer concepto de invalidez: Los artículos 176, 180 bis, 180 ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), 180 Sextus, así como los Transitorios Tercero, Cuarto y Quinto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, son contrarios a los artículos 1, 6° y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5° y 7° del Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal; 1° del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a la Autoridades de Control y a los Flujos Fronterizos de Datos; y, 16, 17, 18, 19, 25, 29 y 30 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, al contravenir los principios de finalidad, licitud, lealtad, proporcionalidad, responsabilidad y seguridad que rigen el tratamiento de datos personales, así como la seguridad jurídica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce expresamente en su artículo 16, el derecho a la protección de datos personales como una prerrogativa que garantiza a los particulares un espacio de privacidad en el que, aquella información de la cual son titulares y que al mismo tiempo los identifica, no puede ser conocida por un tercero, salvo ciertas excepciones.

Este derecho, que fue reconocido en el texto constitucional en el año dos mil nueve, obedeció a la necesidad de resguardar cierta información que no tiene el carácter de pública. El derecho a la protección de datos personales nace del reconocimiento de una esfera individual que se traduce en poner en manos de los individuos, los instrumentos necesarios para controlar el uso de sus datos personales por parte terceros. Dicho control tiene su esencia en el consentimiento del titular, pues éste tendrá cierta autonomía para decidir el destino de esos datos. No obstante, su ejercicio, como en todo derecho humano, está sujeto a determinadas excepciones que deben justificarse con base en criterios de razonabilidad.

El reconocimiento de un derecho, entonces, normalmente goza de una regulación adicional que responde a las preguntas siguientes: ¿cuál es el alcance de ese derecho?, ¿cuándo se ejerce?, ¿cómo se ejerce?, ¿cuáles son las excepciones a su ejercicio?, ¿cuáles son las garantías primarias y secundarias que acompañan su ejercicio?, ¿cuáles son los medios de defensa en caso de violación?, entre otros. La respuesta a las anteriores preguntas tiene como fin generar un marco de actuación que, a su vez, brinda certeza jurídica sobre una regulación adecuada e integral.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

En el caso específico del derecho a la protección de datos personales, la regulación adecuada e integral se materializa en el establecimiento de bases y principios de los cuales derivan derechos complementarios -sin que tal calificativo genere una jerarquización-, así como facultades y obligaciones. Esas bases y principios forman los parámetros de actuación para autoridades y particulares, pero forman, sobre todo, un parámetro de regulación que compete atender a las autoridades que emitan actos materialmente legislativos relacionados con esta materia, de tal manera que cualquier emisión de normas adicionales que regulen y detallen el ejercicio de este derecho, debe ser acorde con lo que señalen esas bases y principios a fin de no contravenirlos.

Estos parámetros de actuación y regulación pueden encontrarse en diversas fuentes, ya sea en la Constitución y/o tratados internacionales y/o leyes generales. Eso no excluye que existan otro tipo de disposiciones que detallen el ejercicio del derecho, tales como leyes federales o locales, reglamentos, lineamientos, entre otros. Sin embargo, por la naturaleza de éstos, así como la posición jerárquica que poseen frente a la Constitución, leyes generales y tratados, su función se limita a adecuar su contenido a las normas que forman el mencionado parámetro.

El principal ordenamiento que conforma el parámetro de regularidad constitucional es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, como se señaló al inicio de este apartado, reconoce expresamente en su artículo 16 que 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 orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Asimismo, lo forman tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte que establecen principios y obligaciones en materia de protección de datos personales. Como ejemplo de dichos tratados, se encuentra el Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, así como el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Fronterizos de Datos. Ambos fueron suscritos por el Estado mexicano y publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho y, por tanto, su contenido resulta obligatorio para las autoridades de nuestro país. Aquí no debe pasar desapercibido que mediante el mandato de incorporación del artículo 1º constitucional, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁴, todos los derechos humanos reconocidos en

³⁴ Contradicción de Tesis 293/2011, resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

la Constitución y en los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano conforman el parámetro de control de regularidad del ordenamiento jurídico.

Finalmente, un tercer instrumento que integra el parámetro de regularidad constitucional, se refiere a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, cuyo fundamento de creación es el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal³⁵, y que tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.

Sobre este punto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el paquete de acciones de inconstitucionalidad que resolvió –en los meses de abril, mayo y junio de 2019- sobre impugnación a leyes locales en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, **declaró la invalidez de varios de los preceptos de dichos ordenamientos locales por contravenir lo que establecen las Leyes Generales en la materia**, es decir, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, mismas a las que se encargó el desarrollo de las bases y principios establecidos en el artículo 6º y 16 constitucionales.

Por mencionar sólo una de las sentencias en las que se sostuvo ese criterio, en la acción de inconstitucionalidad 45/2016, se dijo lo siguiente:

“El referido planteamiento es susceptible de analizarse porque este Tribunal Pleno ha determinado que la competencia constitucional de un órgano para emitir una ley no puede estar exenta de control constitucional, cuando es la propia Constitución la que delega la distribución competencial, en ese sentido, las leyes generales se vuelven parámetro de validez y, por tanto, pueden usarse como norma de contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar un aspecto determinado de una materia concurrente. Por estos motivos, este Tribunal ha considerado que las leyes generales constituyen una excepción a la regla general de que únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución³⁶ y, consecuentemente, es posible realizar el estudio del concepto de invalidez aducido ...

En consecuencia, la contravención a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por parte de una legislación local o federal que refiera a la materia de datos personales en posesión de sujetos obligados –

³⁵ El artículo 73, fracción XXIX-S, de la CPEUM dispone:

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno;”

³⁶ Así se determinó al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008, en ejecutoria emitida el tres de septiembre del dos mil nueve.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021**

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

independientemente de si es una ley especializada en protección de datos personales- traería como consecuencia su inconstitucionalidad, toda vez que es la Constitución la que establece que las bases, principios generales y procedimientos, serán desarrollados en la Ley que para tal efecto emita el Congreso de la Unión. Por ello, por designio mismo de la Constitución, se debe observar lo que establece la Ley General para determinar cuáles son los aspectos que el legislador ordinario local o federal deben atender, a fin de respetar el principio de supremacía constitucional.

Antes de continuar, debe plantearse la posibilidad legal de que las reformas incluidas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, sean igualmente analizadas a luz de los principios previstos por la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, pues no debe pasar desapercibido que el régimen de tratamiento establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, incluye a particulares, como son las empresas de telefonía móvil, de modo que, así como se transgreden los principios establecidos en la Ley General, tal transgresión es igualmente aplicable a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Independientemente de la respuesta que se dé al planteamiento anterior, obligatoriamente son tres ordenamientos los que constituyen el parámetro de regularidad constitucional que debe guiar obligatoriamente cualquier normativa que desarrolle derechos, facultades y obligaciones en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados, con el fin de generar una legislación armónica que considere un mismo alcance del derecho, unas mismas condiciones en su ejercicio, unas mismas excepciones, entre otros aspectos.

Teniendo claro los instrumentos que integran el parámetro de regularidad constitucional, la pregunta que surge consiste en precisar cuáles son las bases y principios que integran el derecho a la protección de datos personales, a efecto de poder realizar un análisis comparativo de las nuevas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión para determinar si se ajustan al parámetro o, por el contrario, lo contravienen.

Para el derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, se crean principios específicos contemplados en los tratados internacionales a los que se ha hecho referencia; principios que igualmente, están replicados en la Ley General en seguimiento al mandato constitucional. Dichos principios se activan una vez que los datos personales salen de la esfera de su titular, pues al dar acceso a un tercero, se cae en un escenario endeble que pone en peligro la privacidad del titular, de tal forma que deben establecerse reglas específicas que encaucen la intervención de un tercero



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

ajeno y que al mismo tiempo garanticen un tratamiento legítimo que no origine una injerencia arbitraria.

Lo que se pretende con el reconocimiento de los principios rectores en el derecho de protección de datos personales, es que el particular goce de una garantía que le asegure que aun cuando dicha información haya salido de su esfera individual, el responsable del tratamiento de los datos actuará en todo momento apegado a directrices que presumen la legalidad de su conducta. Estos principios son aplicables en cada etapa del tratamiento, es decir, en el proceso de recopilación, compilación, almacenamiento, utilización, divulgación y eliminación de datos personales, con el fin de dotar de legalidad los actos que se realicen en cada una de ellas.

Ahora bien, expuesto lo anterior se hará referencia a los principios reconocidos expresamente en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en el Convenio 108 y en su Protocolo Adicional.

En primer término, la Ley General, específicamente en el artículo 16, establece que el responsable deberá observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales.

En segundo término, el Convenio 108 prevé en los artículos 5º y 7º, la obligación que tienen los Estados de i) obtener y tratar leal y legítimamente los datos personales que se recaben (principio de lealtad y licitud); ii) obtener datos únicamente para finalidades determinadas y legítimas, teniendo prohibido utilizarlos para una finalidad distinta (principio de finalidad); iii) solicitar solamente aquellos datos que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades (principio de proporcionalidad); iv) obtener datos exactos y cuando las circunstancias lo exijan, actualizarlos (principio de calidad); v) conservarlos bajo una forma que permita la identificación de las personas durante un período de tiempo que no exceda el necesario para las finalidades; y, vi) tomar medidas de seguridad apropiadas para la protección de los datos recabados (principio de seguridad).

En tercer término, el Protocolo Adicional del Convenio 108 señala expresamente en el artículo 1º, la obligación de los Estados para adoptar todas las medidas necesarias para que cada una de sus autoridades internas den cumplimiento a los principios ya establecidos en el Convenio.

Tal como se aprecia, tanto a nivel nacional como internacional existen principios similares que legitiman la actuación de los terceros que realizan el tratamiento de datos personales. Cada principio posee un contenido distinto que los diferencia de otro, pero



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021**

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

la consecuencia de incumplir uno o varios de ellos es la misma: el tratamiento del dato se vuelve arbitrario e ilegal.

Ahora bien, a efecto de demostrar las razones por las cuales la inclusión del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, al incluir la obligación de registrar los datos personales del titular de la línea, no se ajusta a ciertos principios rectores del derecho de protección de datos personales, es necesario referir a cada uno de ellos con el objetivo de conocer su contenido específico y los elementos que acreditan su cumplimiento. A continuación, se realiza tal análisis:

a) Principio de finalidad

Este principio está previsto en el artículo 5º del Convenio 108, el cual señala que la obtención de datos personales debe obedecer a finalidades determinadas y legítimas. Por su parte, igualmente el artículo 18 de la Ley General establece que todo tratamiento de datos personales que efectúe el responsable deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas. Lo anterior implica que los datos personales solo pueden ser tratados para cumplir con una finalidad, entendida ésta como el propósito, motivo o razón por el cual se solicitan³⁷.

Para que el principio se acredite, la finalidad debe tener ciertas características especiales sin las cuales, si bien habría una finalidad, ésta no sería acorde con los parámetros de regularidad. En específico, la finalidad³⁸ debe cumplir con lo siguiente:

- Debe ser concreta, lo que se traduce en la existencia de un motivo específico, determinado, que no admita errores o distintas interpretaciones. La intención de este elemento es que el titular de los datos tenga plena certeza jurídica sobre la intención del tratamiento, por lo que en ningún sentido deben existir finalidades generales que le generen confusión.
- Debe ser explícita, lo cual implica que de la lectura del aviso de privacidad es posible conocer el propósito del tratamiento. La intención de este elemento es que el titular en todo momento tenga conocimiento de la finalidad.
- Debe ser lícita, lo que se traduce en que las finalidades sean acordes con las atribuciones del responsable, con la legislación mexicana y con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. La intención de este elemento es que el sujeto obligado responsable del tratamiento acredite el

³⁷ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Guía para el tratamiento de datos biométricos, marzo de 2018, pág. 30. Disponible en: https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/DocumentosSectorPrivado/GuiaDatosBiometricos_Web_Links.pdf

³⁸ Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2018.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

cumplimiento del principio de legalidad al ser éste un criterio de actuación constante por parte de las autoridades.

- Debe ser legítima, lo cual implica la existencia del consentimiento del titular para dar paso al tratamiento de los datos personales, sin perjuicio de que se actualice alguna de las causales de excepción previstas en el artículo 22 de la Ley General. La intención de este elemento es reconocer el rol central que tiene la aprobación del particular de compartir un fragmento de su privacidad con un tercero.

Ahora bien, una vez que la finalidad acredite estas características, corresponde al responsable cumplir dos obligaciones que surgen igualmente de este principio, pero cuyos momentos de actualización son distintos. Por un lado, una obligación de carácter previo, mediante la cual, antes de la obtención de los datos, el responsable debe tener delimitada una finalidad –con las características ya desarrolladas- la cual deberá ser informada al titular. Por otro lado, una obligación de carácter posterior a la obtención de los datos, consistente en tratarlos en cada etapa, acorde a tal finalidad.

Lo hasta ahora expuesto, constituye el contexto normativo frente al cual debe analizarse el contenido de los artículos 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), 180 Sextus, así como los Transitorios Tercero, Cuarto y Quinto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. En conjunto, dichos numerales derivan en el establecimiento del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual, de conformidad con lo establecido con el artículo 180 Bis, es una base de datos con información de las personas físicas o morales titulares de cada línea telefónica móvil que cuenten con número del Plan Técnico Fundamental de Numeración y cuyo único fin es el de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos.

Si bien se señala expresamente que la finalidad de crear dicho patrón consiste en coadyuvar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de un delito, como se señaló en el primer y segundo concepto de invalidez, tal afirmación puede dar pie a dos interpretaciones distintas referidas a la finalidad; en un primer término, la creación de una base nacional de identidad, que permita, a través del uso de los datos contenidos en el mismo, y de manera particular, mediante el tratamiento de datos personales biométricos, identificar de manera única a los titulares de cuentas de telefonía móvil; y en segundo término, la creación de una base de datos auxiliar para fines de prevención y persecución de delitos, que pretende asignar un registro de las líneas de telefonía móvil, mediante la validación o autenticación de la identidad efectiva de los usuarios.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

En uno y otro caso, la finalidad no es acorde con el parámetro conformado por la Constitución Política, la Ley General y los convenios referidos, pues en el primer caso, se estaría permitiendo que una autoridad diversa a la Secretaría de Gobernación, creara una base de datos con efectos de identificación de los usuarios, conforme lo establecen los artículos 85 y 86 de la Ley General de Población que a la letra dicen:

“Artículo 85.- La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

Artículo 86.- El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.”

Asimismo, se advierte que la incorporación del tratamiento de datos personales de carácter biométrico con el objetivo de *colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables*, contraviene el principio de finalidad, puesto que dicho tratamiento de datos personales ya se realiza por parte de la Secretaría de Gobernación a través del Registro Nacional de Población.

No debe pasar desapercibido un elemento muy relevante para el caso concreto. Se señalaba en un inicio que los principios que moldean el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, se activan una vez que los datos salen de la esfera particular para ser tratados por un tercero que en este caso es una autoridad; sin embargo, en el caso específico del principio de finalidad, se debe tener especial cuidado en que dicha finalidad no sea replicada por otras autoridades, pues su repetición deriva en entregar datos personales a dos autoridades distintas por lo que su vulneración se vuelve más probable.

Lo que se intenta explicar con lo anterior, es que si ya existe un sistema que recaba datos personales en manos de una autoridad identificada como A1 (Secretaría de Gobernación) para una finalidad específica, no es válido que una autoridad identificada como A2 (Instituto Federal de Telecomunicaciones), recabe nuevamente dichos datos para cumplir esa misma finalidad.

En este sentido, el INAI considera que la creación de padrón de usuarios de telefonía móvil para fines de identificación en una Ley diversa, como lo es la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es contraria al principio de finalidad, puesto que de conformidad con los artículos 85 y 86 de la Ley General de Población, ya existe una base de datos con dicho objeto, como lo es el Registro Nacional de Población, y por ende, el tratamiento que se propone no podría cumplir con una finalidad concreta, explícita, lícita y legítima conforme el orden jurídico mexicano. Es decir, la finalidad



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

establecida no cumple con las características que se exigen para considerarla válida; en consecuencia, no puede acreditarse el cumplimiento de este principio.

b) Principio de licitud

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley General, el tratamiento de datos personales por parte del responsable deberá sujetarse a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable le confiera. Existe una diferencia entre la licitud en la finalidad y el principio que ahora se describe, pues aquí se exige que el tratamiento *per se* y no solo la finalidad, sea acorde con la normativa que rige al responsable.

Ahora, que la finalidad sea acorde con la normativa que rige al responsable, es una afirmación que debe entenderse en un doble sentido, esto es, que exista licitud respecto del sujeto que trata los datos, lo cual responde a la pregunta de si el sujeto responsable tiene facultades para realizar el tratamiento; pero además, el tratamiento igualmente debe ser lícito y atender a las normas que integran el orden jurídico mexicano y en especial, aquellas de carácter especializado que regulan la materia de datos personales, este último sentido responde a la pregunta de si el tratamiento se apega a la normativa vigente.

Cuando el tratamiento se realiza por un responsable que al mismo tiempo tiene el carácter de autoridad, como el presente caso, de manera adicional, el tratamiento de los datos personales que éstos realicen deberá sujetarse a las facultades o atribuciones que la normativa aplicable les confiera; elemento del cual se puede prescindir si el tratamiento lo realiza un ente privado.

En tal sentido, para acreditar el principio de licitud, debe realizarse un estudio detallado sobre las normas que describen la función del responsable, así como las facultades y obligaciones a través de las cuales se cumple su función, para así determinar si de su objeto se desprende alguna norma que lo autorice a realizar tratamiento de datos personales.

Al respecto, en relación con la función del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión señala lo siguiente:

“Artículo 7. El Instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

El Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.

Asimismo, el Instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta Ley y la Ley Federal de Competencia Económica."

El Instituto Federal de Telecomunicaciones, en atención a dicho artículo, funge como la autoridad encargada de regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y radiodifusión. Para ello tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales. Asimismo, su función incluye la vigilancia de la competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

Para la realización de dicho objeto, el artículo 15 de la referida Ley Federal enlista un conjunto de atribuciones entre las que se pueden destacar las siguientes:

- Expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;
- Otorgar las concesiones previstas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y resolver sobre su prórroga, modificación o terminación por revocación, rescate o quiebra, así como autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones;
- Llevar a cabo los procesos de licitación y asignación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, y de recursos orbitales con sus bandas de frecuencias asociadas;
- Emitir disposiciones, lineamientos o resoluciones en materia de interoperabilidad e interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, a efecto de asegurar la libre competencia y concurrencia en el mercado;
- Emitir lineamientos de carácter general para el acceso y, en su caso, uso compartido de la infraestructura activa y pasiva, en los casos que establece esta Ley;
- Ejercer las facultades en materia de competencia económica en telecomunicaciones y radiodifusión;
- Determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes que correspondan, así como agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones; e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en los mercados;



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas; o por incumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión o a las resoluciones, medidas, lineamientos o disposiciones emitidas, y
- Llevar y mantener actualizado el Registro Público de Telecomunicaciones, que incluirá la información relativa a las concesiones otorgadas.

Cada una de las atribuciones establecidas en el artículo 15 guardan una estrecha relación con el mandato de regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y radiodifusión, descrito en el artículo 7º antes citado. Dichas atribuciones contemplan facultades legislativas, facultades de vigilancia, facultades sancionatorias y en general facultades regulatorias que aun cuando su naturaleza es distinta, todas ellas van encaminadas a dar pleno cumplimiento a la función para la cual fue creado el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

No obstante, se advierte que, con la inclusión de una fracción XLII Bis en el artículo 15, el cual contempla la obligación de instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; procurar su buen funcionamiento y el intercambio de información con las autoridades competentes, así como establecer los procedimientos para validar la información que deba incorporarse al mismo conforme a los sistemas informáticos y procedimientos que establezca para tal efecto, se atribuye una facultad que escapa de su función principal, en tanto que no corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones conformar un registro de identidad biométrico.

Ello genera una transgresión al principio de licitud, pues derivado de las normas que rigen el actuar del sujeto obligado responsable, en este caso, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, no se advierte una norma que lo autorice a instalar una base de datos con fines de identificación de usuarios distintos a los concesionarios, máxime que dicha atribución no es compatible con su objeto.

Ahora, por lo que respecta a que el tratamiento *per se* se encuentre apegado a la normativa vigente en materia de datos personales, el incumplimiento de los principios que en este concepto se analizan, así como la violación a los derechos ARCO, lo cual será estudiando en conceptos posteriores, derivan en una violación a las normas que configuran el marco de actuación de las autoridades frente al debido tratamiento de datos. Asimismo, la violación al principio de licitud en esta vertiente, se actualiza dado que no se prevé qué pasará una vez que los concesionarios de telecomunicaciones o sus autorizados entreguen los datos personales al Instituto Federal de Telecomunicaciones, es decir, no se establece si aquellos deberán conservarlos o eliminarlos de sus registros. Este desconocimiento del destino de los datos, a su vez transgrede el principio de seguridad jurídica, en tanto que dejan a los usuarios de telefonía móvil en un espacio de incertidumbre en donde desconoce quien posee sus datos personales, así como el tratamiento que se les dará.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

Con lo anterior, se actualizan transgresiones al principio de licitud en los dos sentidos que se describían en párrafos precedentes, pues ni el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene facultades para tratarlos, ni el tratamiento que se prevé, se encuentra apegado a las normas que conforman la regulación en materia de datos personales.

c) Principio de lealtad

Este principio encuentra fundamento en el artículo 5, inciso a, del Convenio 108, así como el artículo 19 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Por lo que respecta al primero, el artículo establece que los Estados parte tienen la obligación de tratar leal y legítimamente los datos que recaben. En la legislación nacional, por su parte, se prevé que el responsable no deberá obtener y tratar datos personales, a través de medios engañosos o fraudulentos, privilegiando la protección de los intereses del titular y la expectativa razonable de privacidad.

A nivel nacional, el contenido del principio está más desarrollado en tanto se exige que la obtención de los datos no debe realizarse por medios engañosos o fraudulentos, entendidos como aquellos que el responsable utilice para tratar los datos personales con dolo, mala fe o negligencia; se exige, asimismo, anteponer en todo momento los intereses del titular y privilegiar la expectativa razonable de privacidad, consistente en la confianza que el titular deposita en el responsable respecto a que sus datos personales serán tratados conforme a lo señalado en el aviso de privacidad y en cumplimiento a las normas. De tal forma que, si uno de esos no se acredita, se actualiza una violación al principio de lealtad.

El objetivo de este principio descansa en una idea de confianza del titular hacia el responsable, en el sentido de que sus datos personales serán usados conforme a la finalidad señalada en el aviso de privacidad, aunado a que durante el tiempo de conservación, estarán sujetos a determinadas medidas de seguridad que garanticen la expectativa razonable de privacidad.

Conforme a lo anterior, el INAI considera que el establecimiento del padrón de usuarios de telefonía móvil con el objeto de verificación de identidad constituye un supuesto que representa riesgos elevados de vulneración tanto por el tipo de información a utilizar, como por el tratamiento automatizado a través de medios de tecnologías de la información, puesto que al establecer una obligación para las concesionarias de telecomunicaciones y sus autorizados, de recabar la información sobre la identidad, datos biométricos y domicilio del usuario, de facto, implica una medida arriesgada que atenta contra la expectativa razonable de privacidad de los usuarios, al permitir que su



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

información de carácter biométrico para fines de identificación personal, pueda ser manipulada por un número elevado de operadores que pueden no que no se justifica conforme a los riesgos inherentes al tratamiento.

En ese sentido, tomando en cuenta que los responsables tienen la obligación de brindar un espacio seguro de protección a los titulares de los datos personales, en el caso concreto no se acredita tal obligación, dado que al permitir la manipulación de los datos por parte de un número indefinido de personas, se crea un escenario en el que el derecho a la protección de datos personales es susceptible de ser vulnerado, por lo que no existe una expectativa razonable de privacidad en favor del titular.

d) Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad está previsto en el artículo 5º, inciso c, del Convenio 108, el cual determina que los datos de carácter personal que los Estados recopilen, serán adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades para las cuales se hayan registrado. La Ley General, de forma similar, establece que el responsable solo deberá tratar los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento.

Lo anterior implica que debe existir una relación causa-efecto, entre los datos recopilados y las finalidades perseguidas, aunado que los datos que se soliciten deben ser los estrictamente necesarios, lo cual genera una obligación de carácter negativo para el responsable de abstenerse de solicitar datos cuya ausencia no afecta el alcance de la finalidad buscada.

A nivel interamericano³⁹, se le conoce como principio de pertinencia, con lo que hace referencia a la relación razonable que deberían guardar los datos recopilados con las finalidades. Este principio va de la mano, a su vez, con el principio de minimización de datos, en el cual, el responsable debe hacer un esfuerzo razonable para cerciorarse de que los datos personales que manejen correspondan al mínimo requerido para la finalidad.

Lo que se pretende destacar es que, independientemente del término que se utilice – proporcionalidad, pertinencia, minimización-, en la esfera de actuación de los responsables recae la obligación de recabar únicamente los datos que sea rigurosamente necesarios de cara a la finalidad planteada; ello implica encontrar un equilibrio entre los intereses del responsable y los intereses del titular con la intención no generar una afectación inútil.

³⁹ Comité Jurídico Interamericano, Principios actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales, pág. 12. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_638-21.pdf



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

En el caso concreto, la finalidad que se señala expresamente consiste en colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos; tal objetivo debe ser analizado frente a los datos personales que el usuario de telefonía debe entregar. Ahora, derivado del contenido del artículo 180 Ter se consideran como datos a incluir en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, los siguientes:

- Número de línea telefónica móvil;
- Fecha y hora de la activación de la línea telefónica móvil adquirida mediante la tarjeta SIM;
- Nombre completo o, en su caso, denominación o razón social del usuario;
- Nacionalidad;
- Número de identificación oficial con fotografía o CURP del titular de la línea;
- Datos Biométricos del usuario y, en su caso, del representante legal de la persona moral;
- Domicilio del usuario;
- Datos del concesionario de telecomunicaciones o, en su caso, de los autorizados;
- Esquema de contratación de la línea de telefonía móvil, ya sea postpago o prepago, y
- Avisos de actualización de la información.

Conforme a dicho artículo, en la categoría de datos personales se incluye al número de línea telefónica; el nombre completo, denominación o razón social del usuario; nacionalidad; número identificación oficial; datos biométricos del usuario, en su caso, del representante legal de la persona moral; y, domicilio del usuario. A juicio del legislador ordinario, la entrega de seis datos personales de cada usuario de telefonía móvil es una medida adecuada para la identificación plena y certera de los titulares de las líneas de comunicación, aunado a que con la creación de esta figura se tendrán más elementos normativos para identificar la comisión de un delito a través de equipos móviles y, además, de colaborar con las instituciones encargadas de la impartición de justicia.

No obstante, a fin de desacreditar las consideraciones del Congreso de la Unión, deben tenerse en cuenta dos situaciones fundamentales. La primera consiste en reiterar que actualmente la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en México; información que se concentra en el Registro Nacional de Población, cuyo objeto es registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad. Este elemento es importante, pues como se señaló en el apartado relativo al principio de finalidad, el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, en su núcleo, persigue una intención de identificación. Es decir, si bien expresamente se determina que la intención consiste en colaborar con las autoridades de seguridad y justicia en la persecución de delitos, detrás de ello, dicha colaboración se materializa a través de la identificación, cuestión que ya se cumple con el Registro Nacional de Población.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

Asimismo, los artículos 189 y 190, fracciones I, III y IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce, se establecieron obligaciones genéricas a cargo de los concesionarios en la primera de esas materias de proporcionar la información requerida por las autoridades de seguridad, procuración y/o de administración de justicia, así como la obligación de contar permanentemente con los recursos humanos necesarios para cumplir con ese objetivo.

Ello se constituye como una herramienta adicional a las instancias administrativas y/o judiciales para la prevención o persecución de delitos, en razón de que a través de este diseño impuesto a las empresas concesionarias de los servicios de telecomunicaciones podrá emplearse la tecnología destinada a la geolocalización, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, previa orden judicial.

De lo anterior se advierte que ya existen mecanismos de apoyo que coadyuvan con la finalidad que hoy se busca con la creación del Padrón, por lo que la exigencia de entregar datos biométricos, no podría considerarse adecuado y resultan excesivos ya que lejos de cumplir con la finalidad para la cual fue creada, generaría mayores riesgos de vulneración cuya trascendencia se verá reflejada directamente en cada uno de los usuarios de telefonía móvil.

Por su parte, la segunda situación trae consigo una mirada obligada al antecedente directo del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, consistente en el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de febrero de dos mil nueve. Dicho instrumento fue diseñado como una herramienta para combatir el secuestro y la extorsión a través del registro de las líneas telefónicas, asociadas al CURP, que encontraba su fundamento legal en una reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y que era operado por la Secretaría de Gobernación. El uso de esta base de datos se derogó antes de cumplir tres años en operación, a raíz de la desconfianza y tras confirmarse que era ineficaz para alcanzar los objetivos buscados pues lejos de combatir ciertos delitos, las bases de datos fueron vulneradas y posteriormente, comercializadas.

Por ello, tras una dictaminación del antes Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), se ordenó la destrucción de los datos personales que proporcionaron alrededor de 98 millones de usuarios de celulares para el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil. Lo anterior, pues se consideró que el objetivo buscado nunca fue alcanzado y la finalidad para la que fueron ya no subsistía, en virtud de la creación de la obligación de las empresas de telefonía de coadyuvar con el



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Ministerio Público Federal en la geolocalización en casos de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, extorsión o amenazas.

Acontecimientos como éstos, deben generar un indicio de que registros de identidad adicionales al Registro Nacional de Población, cuya finalidad consiste en colaborar en la persecución de delitos, no han sido idóneos y únicamente origina una violación generalizada a los datos personales de los usuarios.

En un escenario normativo tan desproporcionado como el que se actualiza con el artículo 180 Ter, el INAI considera que se exige un tratamiento excesivo de datos personales, que no se justifican frente a la finalidad y que, por ende, es contrario al principio de proporcionalidad.

e) Principio de responsabilidad

El principio de responsabilidad está previsto en los artículos 29 y 30 de la Ley General, a través de los cuales se exige a los sujetos obligados, implementar mecanismos que aseguren el cumplimiento de los principios, deberes y obligaciones que le corresponden debido a su carácter de responsables del tratamiento. Esos principios, deberes y obligaciones tienen una fuente constitucional, internacional y legal, por lo que se requiere una visión integral que derive en una debida garantía del derecho a la protección de datos personales.

En seguimiento al contenido de dicho principio, el artículo 30 de la Ley General enlista de manera enunciativa y no limitativa, una serie de medidas que contribuyen a acreditar su cumplimiento; como ejemplo de dichas medidas se mencionan las siguientes: a) destinar recursos autorizados para la instrumentación de programas y políticas de protección de datos personales; b) elaborar políticas y programas de protección de datos personales, obligatorios y exigibles al interior de la organización del responsable; c) poner en práctica un programa de capacitación y actualización del personal sobre las obligaciones y demás deberes en materia de protección de datos personales; d) establecer un sistema de supervisión y vigilancia interna y/o externa, incluyendo auditorías, para comprobar el cumplimiento de las políticas de protección de datos personales; entre otras.

Tales medidas tienen eminentemente un carácter sustantivo, en el sentido de que los mecanismos deben promover directamente la debida protección del derecho generando coherencia sobre su alcance, sus principios y las obligaciones inherentes a su ejercicio. Es importante hacer hincapié en este aspecto, pues es una de las diferencias básicas entre el principio de responsabilidad y el principio de seguridad, en



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

tanto este último si bien atiende el cumplimiento de los principios y deberes, lo hace a través de mecanismos de naturaleza técnica, tecnológica, o bien, administrativa.

El tipo de medidas que se adopten, dependerá de diversos factores, entre los que se encuentran el tipo de datos personales que se recaben; el tamaño de la organización; el nivel de especialización en la materia; el riesgo objetivo de vulneraciones y en general, cualquier elemento que pudiera representar un acierto o desacierto en el tratamiento de los datos.

Ahora bien, en el caso concreto, de una lectura detallada de los artículos 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), 180 Sextus, así como, los Transitorios Tercero, Cuarto y Quinto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no se advierte que se contemple el establecimiento de medidas sustantivas tendentes a garantizar el derecho a la protección de datos personales.

Asimismo, no debe pasar desapercibido que, en el tratamiento de los datos, se prevé expresamente la intervención de dos sujetos distintos: por un lado, los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados; y por otro lado, el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Dicha circunstancia genera obligaciones extraordinarias en materia de responsabilidad, puesto que el acceso a los datos personales no se concentrará en un solo ente, sino en varios, con lo que el conocimiento, capacitación y actualización en materia de protección de datos, se extiende a un número indefinido de personas, lo cual no está previsto en la reforma.

Por ello, el INAI considera que la omisión de establecer medidas sustantivas dirigidas a la protección de datos personales actualiza una transgresión al principio de responsabilidad, pues es posible que los responsables del tratamiento carezcan de una capacitación adecuada o bien, desconozcan las obligaciones que deben cumplir para garantizar debidamente el derecho.

f) Principio de seguridad

La seguridad en el derecho a la protección de datos personales no puede ser un tema neutral, pues necesariamente debe atender a la premisa de que se está ante tratamiento de información que no es pública y cuya divulgación genera una afectación automática en el derecho a la privacidad de su titular. En atención a este presupuesto, la Ley General y el Convenio 108, contemplan dentro de su normativa obligaciones encaminadas a garantizar la seguridad en el tratamiento de datos.

El artículo 7º del Convenio 108 señala que los Estados parte tomarán medidas de seguridad apropiadas para la protección de datos de carácter personal registrados en



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

ficheros automatizados contra la destrucción accidental o no autorizada, o la pérdida accidental, así como contra el acceso, modificación o difusión no autorizadas.

Por otro lado, el artículo 31 de la Ley General determina que todo responsable que lleve a cabo tratamiento de datos personales deberá establecer y mantener medidas de seguridad administrativas, técnicas y físicas que permitan proteger los datos personales contra daño, pérdida, alteración, destrucción o el uso, acceso o tratamiento no autorizado. En los artículos del 31 al 42 de la misma ley citada, se aborda lo relativo a las generalidades de este principio, las cuales, para mayor referencia puede resumirse la siguiente manera:

- Las medidas de seguridad deberán considerar el riesgo inherente a los datos personales; la sensibilidad de los datos; el desarrollo tecnológico; el número de titulares; las vulneraciones previas ocurridas en los sistemas de tratamiento; entre otros aspectos;
- Para establecer las medidas de seguridad deben, previamente, crearse políticas internas de gestión y tratamiento; definirse las funciones del personal involucrado; realizarse análisis de brechas en el que se compare las medidas de seguridad existentes contra las faltantes; realizarse periódicamente revisiones a las medidas de seguridad, entre otras obligaciones;
- Las acciones relacionadas con las medidas de seguridad deben estar contenidas en un sistema de gestión, entendido éste como el conjunto de elementos y actividades interrelacionadas para establecer, implementar, operar, monitorear, revisar, mantener y mejorar el tratamiento y seguridad de los datos personales;
- El responsable deberá elaborar un documento de seguridad que contenga el inventario de datos personales; las funciones y obligaciones de las personas que traten datos personales; el análisis de riesgos; los mecanismos de monitoreo y revisión de las medidas de seguridad, entre otros elementos;
- El documento de seguridad deberá ser actualizado cuando las circunstancias así lo ameriten;
- En caso de que ocurra una vulneración a la seguridad, el responsable deberá analizar las causas por las cuales se presentó e implementar en su plan de trabajo las acciones preventivas y correctivas para adecuar las medidas de seguridad y el tratamiento;
- El responsable deberá llevar una bitácora de las vulneraciones a la seguridad en la que se describa ésta, la fecha en la que ocurrió, el motivo de ésta y las acciones correctivas implementadas de forma inmediata y definitiva;
- El responsable deberá informar sin dilación alguna al titular, y según corresponda, al INAI y a los Organismos garantes de las Entidades Federativas, las vulneraciones que afecten de forma significativa los derechos patrimoniales o morales, en cuanto se confirme que ocurrió la vulneración y que el responsable haya empezado a tomar las acciones encaminadas a detonar un proceso de revisión exhaustiva de la magnitud de la afectación, a fin de que los titulares afectados puedan tomar las medidas correspondientes para la defensa de sus derechos, Y
- El responsable deberá establecer controles o mecanismos que tengan por objeto que todas aquellas personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos personales guarden confidencialidad respecto de éstos, obligación que subsistirá aún después de finalizar sus relaciones con el mismo. Lo anterior, sin menoscabo de lo establecido en las disposiciones de acceso a la información pública.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

Derivado de la regulación que se establece en ambos ordenamientos (Ley General y Convenio 108) en relación con el principio de seguridad, se deriva un marco de actuación atribuible a los responsables que gira alrededor del derecho a la protección de datos personales, en el cual habrá medidas sustantivas (principio de responsabilidad), pero igualmente medidas de otro carácter que coadyuven a cumplir los postulados de este derecho.

En materia de datos personales, no debe existir una presunción de seguridad, sino que el responsable debe demostrar que cuenta con todas las medidas para mantener la integridad de la información. Esto genera un deber de utilizar toda su estructura administrativa, tecnológica y técnica para crear un espacio seguro que evite la pérdida, destrucción, acceso o modificación de los datos que se encuentran a su cargo.

Al igual que con el principio de responsabilidad, de una lectura de los nuevos artículos incluidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no se advierte el establecimiento de medidas de seguridad, o bien, el mandato al Instituto Federal de Telecomunicaciones para que dichas medidas sean incorporadas en las disposiciones administrativas de carácter general que eventualmente emita para regular el funcionamiento del Padrón. Por el contrario, el artículo 180 Quintes (sic) contempla la posibilidad de que los concesionarios de telecomunicaciones o los autorizados, en la recopilación de datos personales, utilicen medios remotos siempre que garanticen la veracidad e integridad de la información, lo cual, aumenta el riesgo de que los datos personales sean utilizados para fines distintos.

Asimismo, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión impone cargas en dos vías: sujetos obligados y particulares como responsables de tratamiento de datos; sin prever que la infraestructura tecnológica y de recursos humanos para su implementación son de mayor costo que el supuesto beneficio buscado ya ubican al usuario en una situación de desventaja de alto riesgo de vulneración y suplantación. Aunado a que los costos implementación, mantenimiento y operación, incluyendo los de conectividad a los servidores del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, correrán a cargo de los concesionarios y/o autorizados, sin contemplar que ello, no asegura que las dichas medidas cumplan con el principio de responsabilidad.

No se advierte que en el tratamiento de los datos se establezcan los mecanismos pertinentes con los cuales se daría cumplimiento considerando la gran carga regulatoria que representa para las empresas de telefonía móvil establecer las medidas adecuadas para que sus operadores y/o empleados cumplan a cabalidad con las medidas de seguridad físicas, administrativas y técnicas para dicho tratamiento.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

En ese sentido, el INAI considera que la incorporación de un padrón de usuarios de telefonía móvil a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contraviene los principios de finalidad, licitud, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad, así como el deber de seguridad establecidos en Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como en el Convenio 108 y su Protocolo Adicional, por lo que su contenido debe ser declarado inconstitucional.

Cuarto concepto de invalidez: Los artículos 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), 180 Sextus, así como los Transitorios Tercero, Cuarto y Quinto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, son contrarios a los artículos 1, 6° y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5° y 7° del Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal; 1° del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a la Autoridades de Control y a los Flujos Fronterizos de Datos; y, 16, 17, 18, 19, 25, 29 y 30 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, al no brindar un protección reforzada a datos biométricos cuya naturaleza es la de un dato personal sensible y violar el principio de seguridad jurídica.

La relación que existe entre datos personales y derechos humanos es enorme e inevitable, pues, como se señaló en el concepto de invalidez que antecede, la salida de los datos de la esfera del particular, requiere de la existencia principios que al mismo tiempo se traducen en obligaciones para el responsable del tratamiento. No puede considerarse que cuando el particular entrega sus datos personales a un responsable, pierde propiedad sobre ellos, por el contrario, de dicha entrega surgen prerrogativas que presumen que quien sigue teniendo el control del destino de los datos, es precisamente el particular.

Habrán datos personales cuya divulgación represente un peligro mayor frente a la divulgación de otros. Esto permite consolidar una afirmación acelerada pero que es acertada: cuando se esté ante datos personales cuya naturaleza sea más especial o sensible, el responsable adquiere obligaciones reforzadas de protección que requieren un mayor esfuerzo de cuidado.

Si bien en conceptos de validez previos ya se ha afirmado que los datos biométricos son datos sensibles, la intención de este concepto de invalidez es exponer todas las razones que demuestren esa afirmación. Para demostrar esta premisa, primero se desarrollará el concepto de datos personales en sentido amplio, posteriormente se hará



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

referencia a las categorías de datos que existen, para finalmente explicar las razones por las cuales los datos biométricos tienen un carácter mayormente sensible.

a) Datos personales en sentido amplio

Para que cualquier responsable del tratamiento de datos esté en posibilidad de proteger integralmente el derecho, previamente debe dar respuesta a dos preguntas fundamentales: por un lado, qué es un dato personal y, por el otro, qué es lo que hace que un dato que en un inicio pueda ser personal, pierda tal carácter.

La primera pregunta tiene respuesta en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados⁴⁰ y también en el Convenio 108⁴¹ –instrumentos respecto de los cuales se reitera forma parte del parámetro de regularidad constitucional-. En ambos instrumentos se establece que un dato personal es cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información. En ese sentido, el componente esencial de un dato personal es que a través del conocimiento de éste se llegue a una persona en específico, es decir, que se trace un camino que individualizará a una persona eventualmente.

La segunda pregunta, por su parte, no es más que una consecuencia de la respuesta que se dio a la primera. Cuando un dato deja de identificar o hacer identificable a una persona, pierde el carácter de personal, de modo que ante cualquier divulgación involuntaria cuyo efecto no sea la identificación de un individuo, no tendría como efecto la transgresión a la privacidad.

b) Categorías de datos personales

Los datos personales pueden ser clasificados en dos grandes categorías; i) en primer término, los datos personales en sentido estricto, que nuevamente se definen como aquella información concerniente a una persona física identificada o identificable; y, ii) en segundo término, la Ley General reconoce una categoría especial a la que denomina

⁴⁰ En dicha ley, se definen los datos personales de la siguiente manera:

“Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

IX. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información;

⁴¹ Este instrumento internacional define los datos personales de la siguiente manera:

“Artículo 2. Definiciones

A los efectos del presente Convenio:

a «datos de carácter personal» significa cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable («persona concernida»);”



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

datos personales sensibles y que son aquellos que se refieren a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación, o bien, conlleve un riesgo grave para el titular. Específicamente, el artículo 3, fracción X, de la legislación citada, considera como datos sensibles, de manera enunciativa más no limitativa, los que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.

Respecto de esta segunda categoría, además del componente esencial de un dato personal consistente en la identificación de una persona, se añaden un elemento que implica que su divulgación podría desencadenar una discriminación ilícita o arbitraria o causarle graves perjuicios a su titular.

Ahora bien, el reconocimiento de una categoría especial de datos tiene un efecto normativo sumamente relevante, pues, así como existen sujetos de protección especial respecto de los cuales se establecen derechos y obligaciones adicionales, existen igualmente objetos de protección especial que se hacen merecedores de esfuerzos complementarios por parte de la autoridad. Tal es el ejemplo de los datos personales sensibles que se encuentran un peldaño arriba de los datos personales en sentido estricto; respecto de aquellos, los responsables adquieren cargas extraordinarias de protección, materializadas en prohibiciones que otro tipo de datos no tienen, en una recopilación de cara a finalidades más razonables, deberes de seguridad y en general, responsabilidades mayores.

No existe una lista exhaustiva que enumere la totalidad de los datos sensibles. Algunos dependerán de contextos particulares teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos aspectos que identifican a una persona. Por ello, un ejercicio adecuado de las autoridades de los Estados consiste en estar abiertas a la idea de que, si un dato no había sido considerado expresamente en una ley como sensible, posteriormente, por las particularidades del contexto político y social, puede adquirir tal carácter.

c) ¿Son los datos biométricos datos sensibles?

Antes de referir a las razones por las cuales un dato biométrico sí tiene el carácter de dato sensible y, por ende, el Congreso de la Unión debió establecer obligaciones reforzadas para su protección, debe precisarse a qué se hace referencia cuando se habla de datos biométricos.

En concreto, los datos biométricos son las propiedades físicas, fisiológicas, de comportamiento o rasgos de la personalidad, atribuibles a una sola persona de



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

conformidad con la Guía para el tratamiento de Datos Biométricos publicada por este Instituto en marzo de 2018. De conformidad con el Grupo de trabajo del Artículo 29⁴², los datos biométricos, tienen las siguientes características:

1. Son universales, en tanto son datos con los que contamos todas las personas;
2. Son únicos, ya que no existen dos biométricos con las mismas características, por lo que nos distinguen de otras personas, y
3. Son permanentes, porque se mantienen, en la mayoría de los casos, a lo largo de la vida de una persona.

Como ejemplo de este tipo de datos se encuentra la huella dactilar, el reconocimiento facial, reconocimiento de iris, geometría de la mano y reconocimiento de retina.

Ahora bien, ni la Constitución Política, ni Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, ni el Convenio 108 contienen una disposición expresa que señale a todos los datos biométricos como datos sensibles, sin embargo, esto abre la posibilidad de acudir al derecho internacional y al derecho comparado con el fin de analizar qué carácter se les otorga.

Por lo que respecta al derecho internacional, se ubican tres ejemplos. En primer lugar, el Reglamento General de Protección de Datos Personales de la Unión Europea, el cual establece un apartado especial al que titula *tratamiento de categorías especiales de datos personales*. Dentro de dicho apartado, el artículo 9 señala lo siguiente:

“Queda prohibido el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical y el tratamiento de datos genéticos, **datos biométricos** dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física

...

Los Estados miembros podrán mantener o introducir condiciones adicionales, inclusive limitaciones, con respecto al tratamiento de datos genéticos, datos biométricos o datos relativos a la salud.”

En segundo lugar, los Principios del Comité Jurídico Interamericano sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales, consideran en el apartado de definiciones lo siguiente:

“Datos Personales Sensibles. El término “Datos Personales Sensibles” se refiere a una categoría más estrecha que abarca los datos que afectan a los aspectos más íntimos de las personas físicas. Según el contexto cultural, social o político, esta categoría podría abarcar, por ejemplo, datos

⁴² Grupo del artículo 29 sobre protección de datos, documento de trabajo sobre biometría, adoptado el 1 de agosto de 2003, pág. 3. Disponible en: https://www.apda.ad/sites/default/files/2018-10/wp80_es.pdf



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

relacionados con la salud personal, las preferencias sexuales o vida sexual, las creencias religiosas, filosóficas o morales, la afiliación sindical, los datos genéticos, **los datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física**, las opiniones políticas o el origen racial o étnico, información sobre cuentas bancarias, documentos oficiales, información recopilada de niños y niñas o geolocalización personal. En ciertas circunstancias podría considerarse que estos datos merecen protección especial porque, si se manejan o divulgan de manera indebida, podrían conducir a graves perjuicios para la persona o a discriminación ilegítima o arbitraria."

Finalmente, el artículo 2, inciso d, de los Estándares de Protección de Datos Personales para los Estados Americanos establece lo siguiente:

"Datos personales sensibles: aquellos que se refieran a la esfera íntima de su titular, o cuya utilización indebida puedan dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico; creencias o convicciones religiosas, filosóficas y morales; afiliación sindical; opiniones políticas; datos relativos a la salud, a la vida, preferencia u orientación sexual, datos genéticos o **datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física.**"

En el derecho comparado igualmente existen ejemplos a los que debe hacerse referencia. En primer lugar, el artículo 5º de la Ley 1581 de 2012⁴³, vigente en la República de Colombia, considera lo siguiente:

"**Artículo 5º. Datos sensibles.** Para los propósitos de la presente ley, **se entiende por datos sensibles** aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y **los datos biométricos.**"

En segundo lugar, el artículo 2, numeral 5 de la Ley de Protección de Datos número 23733⁴⁴, vigente en la República de Perú señala lo siguiente:

"Datos sensibles. **Datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular;** datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos, opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual."

Finalmente, el artículo 3º, inciso e, de la Ley de Protección Frente al Tratamiento de sus Datos Personales⁴⁵ vigente en la República de Costa Rica, prevé lo siguiente:

⁴³ Publicada en el Diario Oficial 48587 el 18 de octubre de 2012.

⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de junio de 2011.

⁴⁵ Publicada en la Gaceta Oficial número 170 el 5 de septiembre de 2011.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

"Datos sensibles: información relativa al fuero íntimo de la persona, como por ejemplo los que revelen origen racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o espirituales, condición socioeconómica, **información biomédica o genética**, vida y orientación sexual, entre otros."

Si bien se trata de ordenamientos que no son obligatorios para el Estado mexicano, lo que se pretende hacer ver, es que ha sido una práctica reiterada considerar a los datos biométricos como datos sensibles. Una de las causas que pudieran originar considerarlos con tal carácter, recae en la creciente utilización de éstos para llevar a cabo tareas cotidianas por parte de los particulares. Dichos datos normalmente están vinculados con la utilización de celulares, redes sociales, aplicaciones bancarias, aplicaciones de mensajería instantánea, etcétera; lo que implica que forzosamente éstos son susceptibles de individualizar a un particular.

Esa posibilidad de individualizar a una persona mediante una propiedad física, fisiológica, de comportamiento o por un rasgo de su personalidad –los cuales tiene la cualidad de ser únicos-, obliga a autorizar una protección reforzada cuya vía de alcance es a través del reconocimiento del carácter de datos sensibles.

En el contexto social actual del Estado mexicano, en el cual, la sociedad utiliza constantemente datos biométricos para realizar actividades cotidianas, aunado a la experiencia normativa internacional y extranjera que aconsejan un camino de mejor protección a esta información, son motivos suficientes para que exista un pronunciamiento que estime que los datos biométricos están incluidos dentro de la categoría de datos sensibles.

Asimismo, deben tenerse en cuenta dos elementos que robustecen la obligación de reconocerlos con el carácter de datos sensibles. Primero, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados señala expresamente que los datos personales de carácter sensible enunciados en el artículo 3º, fracción X, son enunciativos y no limitativos. Con esto se abre la posibilidad de atribuirles ese carácter a datos que no estén ahí señalados, pero cuya divulgación pudiera generar un grave riesgo o daño irreparable al titular.

En relación con el segundo elemento, debe tomarse en cuenta que, si los datos biométricos se incluyen en una base de datos o padrón vinculados con otros datos personales, como es el supuesto previsto en el Capítulo I Bis de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el riesgo de individualización aumenta.

Ahora bien, tal como se señaló en párrafos previos, la consecuencia normativa de reconocer ciertos datos como sensibles, reside en establecer protecciones complementarias por la importancia de los datos que están sujetos a tratamiento. Como



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

ejemplo, en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados se establecen los siguientes deberes adicionales:

- No podrán tratarse datos personales sensibles, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de su titular o en su defecto, se trate de los casos establecidos en el artículo 22 de la misma Ley General, y
- Tratándose de datos personales sensibles el responsable deberá obtener el consentimiento expreso y por escrito del titular para su tratamiento, a través de su firma autógrafa, firma electrónica o cualquier mecanismo de autenticación que al efecto se establezca.

El cumplimiento de estos deberes adicionales, **presupone** el cumplimiento de los principios a los que se sujeta el tratamiento del resto de los datos personales, no obstante, en el escenario específico de datos sensibles, se exige una justificación mayor que acredite exhaustivamente y sin que haya lugar a duda: i) que hay una finalidad preponderante y necesaria de tratamiento (principio de finalidad); ii) que hay una norma que autoriza expresamente al responsable para tratar datos de ese carácter (principio de licitud); iii) que los datos que se solicitan son los estrictamente necesarios para alcanzar la finalidad preponderante (principio de proporcionalidad); iv) que los responsables están debidamente capacitados para vigilar el correcto tratamiento de los datos (principio de responsabilidad); v) que se han tomados medidas de seguridad adicionales tendientes a evitar algún acontecimiento que cause daño a los titulares (principio de seguridad); y, vi) que en todo momento se privilegie el interés de titular, así como su expectativa razonable de privacidad (principio de lealtad).

Es decir, el cumplimiento de deberes adicionales en el ámbito de datos personales sensibles, se concretiza en primer término, bajo una prohibición parcial de tratarlos salvo que exista consentimiento del titular o bien, cuando se encuadre en alguno de los supuestos del artículo 22 de la Ley General en donde se incluye la previsión en ley de tal obligación, que exista una orden judicial fundada y motivada, cuando sea necesarios para la defensa de derechos del titular, entre otros. Estos últimos supuestos descritos presumen la existencia de una necesidad que subyace al derecho del particular, es por eso que la Ley autoriza recabarlos. En segundo término, los deberes adicionales se materializan con el cumplimiento de los principios que rigen el tratamiento, pero bajo una justificación reforzada que demuestre que cada obligación que deriva de los principios es una pauta de conducta para el responsable.

Trasladando las anteriores consideraciones al caso concreto, el INAI considera que, tomando en cuenta que se está ante datos de carácter sensible, no se establecen obligaciones complementarias de protección, incluso, no se hace referencia a ningún deber de salvaguarda de los datos que se pretenden recopilar.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021**

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

Aunado a lo anterior, en el concepto de invalidez previo ya se demostró que la instauración de un Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, transgrede los principios de finalidad, licitud, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad, así como el deber de seguridad; no obstante, si la violación de tales principios se actualiza para la totalidad del padrón que contiene datos personales en sentido estricto, por mayoría de razón se transgreden respecto de los datos biométricos que tienen el carácter de datos sensibles.

Situación que se ve agravada en virtud de que el legislador federal no establece que los datos biométricos son los que serán recabados para ser integrados en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, lo cual resulta violatorio del principio de seguridad jurídica y taxatividad legal, consagrado en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, según el cual las normas deben contener los elementos mínimos para que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

En este caso, al tratarse de una intervención sobre derechos humanos, resultaba necesario que el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 73, fracciones XXIX-O y XXIX-S, definiera de forma precisa el alcance de la afectación, señalando los datos biométricos a ser recabados.

No obstante, el legislador federal dejó esa determinación a una autoridad que no está facultada constitucionalmente para ello, pues el artículo 180 Ter, fracción VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión dispone que los datos biométricos a recabar se determinarán en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el Instituto Federal de Telecomunicaciones donde se definirá ese aspecto.

En ese sentido, el INAI considera que, tomando en cuenta que los datos biométricos tienen el carácter de datos sensible y que por ello, deben ir acompañados de un nivel de protección reforzado por parte del responsable, es que el Capítulo I bis debe ser declarado inconstitucional, en tanto que el legislador ordinario no previó un marco jurídico adecuado y reforzado que permita generar en el titular una actitud de confianza respecto del tratamiento de sus datos.

Quinto concepto de invalidez: Los artículos 180 Quintes (sic) y 180 Septimus del Decreto impugnado, son contrarios a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo previsto por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados al incluir mecanismos distintos y restrictivos para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

La entrega de datos personales a un responsable, en ningún sentido implica la pérdida de control sobre ellos por parte de su titular. Por el contrario, las leyes que regulen el tratamiento deben prever métodos razonables, ágiles, sencillos y eficaces que complementan su poder de disposición para que puedan solicitar el acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como el derecho a oponerse a su tratamiento⁴⁶. Estos derechos de acceder, rectificar, oponerse y cancelar, son las salvaguardias más importantes en el ámbito del derecho a la protección de datos personales y, en concreto, se refieren a lo siguiente⁴⁷:

- 1.- Acceso: los titulares de los datos personales tienen derecho de acceder a su información personal que esté en posesión de terceros, a fin de conocer cuál es y el estado en que se encuentra, es decir, si es correcta y actualizada, o bien, para conocer para qué fines se utiliza.
- 2.- Rectificación: los titulares de los datos personales tienen derecho a corregir su información personal cuando ésta resulte ser incompleta o inexacta. Es decir, existe la posibilidad legal de solicitarle a quien trate los datos que los corrija cuando los mismos resulten ser incorrectos o desactualizados.
- 3.- Cancelación: los titulares de los datos personales pueden solicitar que se cancelen, esto es, que se eliminen sus datos personales cuando consideren que no están siendo utilizados o tratados de forma correcta.
- 4.- Oposición: los titulares de los datos personales tienen derecho a oponerse al uso de su información personal o exigir el cese del mismo a fin de evitar un daño a su persona o bien, cuando no quieran que su información personal sea utilizada para ciertos fines.

Los cuatro derechos encuentran un reconocimiento convencional, constitucional y legal (ley general), dentro de cual se desarrolla su contenido y se detalla su ejercicio. En el derecho mexicano, por sus siglas, a ese conjunto de prerrogativas se les conoce como derecho ARCO. Su fundamento está en el artículo 16 constitucional en donde se otorga expresamente a los titulares el derecho a acceder, rectificar y cancelar su información personal en posesión de terceros, así como a oponerse a su uso.

Por su parte, el artículo 8º del Convenio 108 contempla garantías complementarias para el titular de los datos que básicamente consisten en lo siguiente: 1) obtener sin demora

⁴⁶ Comité Jurídico Interamericano, Principios actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales, pág. 2. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_638-21.pdf

⁴⁷ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Guía para titulares de los datos personales, pág. 6.7. Disponible en: https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/GuiasTitulares/Guia%20Titulares-03_PDF.pdf

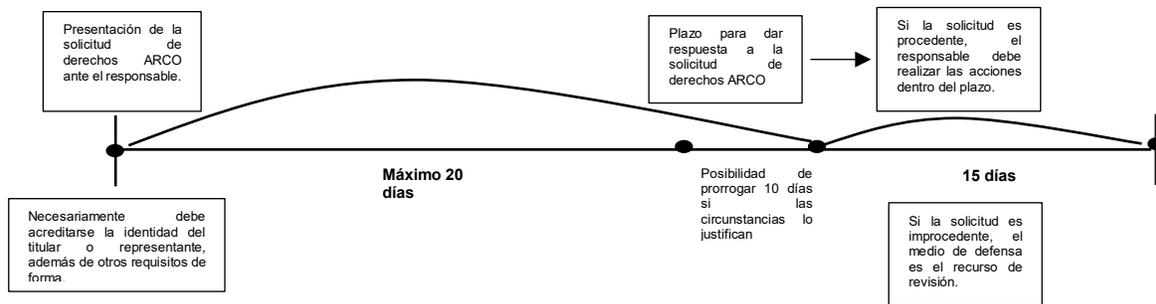


INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
 Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
 DATOS PERSONALES

la confirmación de la existencia o no de datos de carácter personal que le conciernan; y, II) obtener la rectificación de los datos o el borrado de los mismos cuando se hayan tratado con infracción a las disposiciones del derecho interno.

Finalmente, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados realiza un desarrollo más detallado a fin de descartar cualquier posibilidad de generar inseguridad jurídica a los titulares. Específicamente, el artículo 51 de esa misma legislación, establece la obligación de instaurar procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de estos derechos; a grandes rasgos, el procedimiento establecido por la Ley General se estructura de la siguiente forma:



El procedimiento descrito, al estar contemplado en la Ley General, es el que obligatoriamente debe regir la creación de un procedimiento posterior que se ubique en otras legislaciones, esto, en aras de conservar las salvaguardas del derecho a la protección de datos personales, pues se parte de la base de que los requisitos de presentación de la solicitud, los plazos de respuesta y los plazos de actuación en caso de que la solicitud sea procedente, han sido el resultado de un análisis metódico por parte de legislador ordinario para garantizar efectivamente el derecho.

Por ello, cualquier legislación especializada o no en datos personales, de carácter federal o local, que contemple el tratamiento de datos en posesión de sujetos obligados, debe atender a esos parámetros previos, incorporarlos y no contradecirlos; de lo contrario, al ser la Ley General una parte integrante del parámetro de regularidad constitucional frente al cual se mide la validez del resto del ordenamiento jurídico, cualquier contenido que la contravenga, debe ser declarado inconstitucional y por ende, inválido. Estas consideraciones aplican igualmente cuando los parámetros están establecidos en tratados internacionales o bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

Ahora bien, a fin de exponer las razones por las cuales se considera que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y, específicamente sus artículos 180 Quintes (sic) y 180 Septimus, no se ajustan a lo establecido por la Ley General en lo relativo a los mecanismos de ejercicio de derechos ARCO ni al Convenio 108, resulta oportuno realizar el siguiente cuadro comparativo:

Análisis comparativo		
Convenio 108 para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
<p>Artículo 8. Cualquier persona deberá poder:</p> <p>a. Conocer la existencia de un fichero automatizado de datos de carácter personal, sus finalidades principales, así como la identidad y la residencia habitual o el establecimiento principal de la autoridad controladora del fichero;</p> <p>...</p> <p>c. obtener, llegado el caso, la rectificación de dichos datos o el borrado de los mismos, cuando se hayan tratado con infracción de las disposiciones del derecho interno que hagan efectivos los principios básicos enunciados en los artículos 5 y 6 del presente Convenio;</p> <p>d. disponer de un recurso si no se ha atendido a una petición de confirmación o, si así fuere el caso, de comunicación, de ratificación o de borrado, a que se refieren los párrafos b) y c) del presente artículo</p>	<p>Artículo 43. En todo momento el titular o su representante podrán solicitar al responsable, el acceso, rectificación, cancelación u oposición al tratamiento de los datos personales que le conciernen, de conformidad con lo establecido en el presente Título.</p> <p>Artículo 44. El titular tendrá derecho de acceder a sus datos personales que obren en posesión del responsable, así como conocer la información relacionada con las condiciones y generalidades de su tratamiento.</p> <p>Artículo 45. El titular tendrá derecho a solicitar al responsable la rectificación o corrección de sus datos personales, cuando estos resulten ser inexactos, incompletos o no se encuentren actualizados.</p> <p>Artículo 46. El titular tendrá derecho a solicitar la cancelación de sus datos personales de los archivos,</p>	<p>Artículo 180 Quintes (sic). El usuario titular del servicio que no reconozca como propio un número de línea telefónica móvil vinculado a su nombre o denominación social, podrá solicitar al Instituto, al concesionario de telefonía o, en su caso, al autorizado, la actualización de la información correspondiente o su baja del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil de conformidad con lo establecido en las disposiciones administrativas aplicables.</p> <p>La baja de un número de línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil no implica la eliminación del registro correspondiente, el registro del número asociado a dicha persona se mantendrá por un plazo de seis meses.</p> <p>Artículo 180 Septimus. El Instituto habilitará los mecanismos de consulta para que cualquier persona física o moral que acredite fehacientemente su</p>



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

	registros, expedientes y sistemas del responsable, a fin de que los mismos ya no estén en su posesión y dejen de ser tratados por este último.	personalidad pueda consultar únicamente los números telefónicos que le están asociados.
--	---	--

Expuesto lo anterior, el INAI considera que la contradicción a la Ley General y al Convenio 108, se materializa en tres sentidos distintos:

En primer lugar, se actualiza una omisión legislativa de naturaleza parcial al no señalar los requisitos de presentación de la solicitud, plazos de respuesta y de actuación, así como, medios de impugnación específicos en caso de inconformidad del titular debido la actuación del sujeto obligado responsable. Al respecto, sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 11/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII, página 1527, de rubro y texto siguiente:

OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, **pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:** a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; **b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;** c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Dicho criterio sustenta la premisa de que el Congreso de la Unión no puede dejar de incorporar elementos esenciales para ejercer o defender un derecho, sobre todo cuando existe una Ley General que los señala expresamente y que, por tanto, deben ser replicados en las legislaciones federales y locales. La omisión de incorporarlos, genera un ambiente de inseguridad jurídica, pues el particular no conoce el marco regulatorio completo que acompaña al derecho de protección de datos personales del cual es titular.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

En segundo lugar, se actualiza una contradicción clara entre el derecho de acceso a datos personales reconocido por los artículos 8, inciso a, del Convenio 108 y 43 y 44 de la Ley General. Lo anterior es así, pues el numeral 180 Septimus limita el acceso únicamente al número o números de celular asociados con el titular, sin tener la posibilidad de conocer la totalidad de datos personales que están vinculados a él.

Finalmente, se transgreden el derecho de cancelación de datos personales reconocido por los artículos 8, inciso c, del Convenio 108 y 46 de la Ley General, pues si bien se reconoce que el titular de los datos tiene a su alcance la posibilidad de cancelar un número de línea que no reconozca como suyo, igualmente se prevé que esa cancelación no implica la eliminación del registro correspondiente, aunado a que el registro de la línea asociado al solicitante de la cancelación, permanecerá vigente por el plazo de seis meses. Especialmente este supuesto genera una afectación que debe llamar la atención, pues la obligación de conservar el registro posterior a la solicitud de cancelación, origina una presunción sobre la creación de bases de datos *accesorias* en las cuales se desconoce si habrá un historial que continúe vinculando el dato con un particular.

La realidad es que el ejercicio de los derechos ARCO tal como aparecen reconocidos en la Constitución Política y tal como aparecen desarrollados en un mayor o menor nivel en el Convenio 108 y en la Ley General, debería formar parte de las actividades regulares de los responsables, de modo que no se deberían exigir requisitos adicionales, o bien, limitar esos derechos a datos específicos.

Ahora bien, una norma que tenga como objeto obstaculizar el ejercicio de estos derechos tendrá dos consecuencias de naturaleza distinta: i) por un lado, una de naturaleza práctica, la cual implica que el derecho a la protección de datos personales se volvería nugatorio; y, ii) por otro lado, una de naturaleza jurídica –que es la que para esta demanda interesa-, en la que esos obstáculos al no ser acordes con el parámetro de regularidad constitucional, deben ser declarados inconstitucionales, a fin de evitar un daño irreparable en la esfera de los titulares de datos personales.

En ese sentido, el INAI considera que los artículos 180 Quintes (sic) y 180 Septimus, al contemplar derechos ARCO que se ejercen de manera distinta y limitada a los previsto por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos obligados, deben ser declarados inconstitucionales al no ser acordes con el parámetro de regularidad constitucional.

Sexto concepto de invalidez.- Los artículos 15, fracción XLII bis, 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), 180 Sextus, 180 Septimus, Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto impugnado que reforma la Ley



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, son violatorios de los artículos 6º, Apartado A, fracción VIII, primer y segundo párrafos, 16, segundo párrafo, 28, párrafo quince y fracciones XXIX-O y XXIX-S, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que, contrario a lo establecido en los artículos en cita, faculta al Instituto Federal de Telecomunicaciones a emitir disposiciones en materia de protección de datos personales, lo que viola estos derechos, invadiendo, además con ello, las facultades constitucionales que tiene este organismo autónomo que suscribe, en la materia.

Los artículos impugnados establecen que el Instituto Federal de Telecomunicaciones expedirá las disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual es una base de datos con información de las personas físicas y morales titulares de líneas de telefonía móvil, base de datos que contendrá: el número de línea telefónica móvil, fecha y hora de activación de la línea adquirida en la tarjeta SIM, tarjeta SIM, nombre completo o denominación social del usuario o razón social, nacionalidad, número de identificación oficial o clave CURP del titular de la línea, datos biométricos del titular o representante legal de la persona moral, domicilio del usuario, datos del concesionario o de los autorizados, esquema de contratación de la línea, prepago o pospago y los avisos que actualicen la información ya enumerada.

Asimismo, se faculta al IFT a llevar todas las operaciones necesarias para operar, regular y mantener el Padrón, lo que implica que el Instituto en cita será quien **regule** (en las disposiciones administrativas de carácter general que emita) los datos personales de todas las personas que habitan el país; facultad que es inconstitucional por rebasar lo establecido en el artículo 28 constitucional y contravenir lo establecido en los artículos 6º, apartado A, fracción VIII, y 73, fracciones XXIX-O y XXIX-S, constitucionales.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones no tiene facultades para emitir disposiciones en materia de datos personales, pues en términos de lo dispuesto por artículo 28 constitucional, tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. Se constituye, igualmente, como la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

Si bien el Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con facultades para emitir disposiciones de carácter general, tal facultad regulatoria sólo se habilita respecto al



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

ámbito de competencia que la Constitución le señala, a saber, **uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales y, en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.** Así lo consideró el Alto Tribunal al resolver la Controversia Constitucional **117/2014**, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 44/2015, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación, tomo I, libro 25, página 36, de rubro y texto siguientes:

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS. Del listado de facultades previstas en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el IFT no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación, siendo la primera la que corresponde propiamente a su función regulatoria, respecto de la cual en la norma constitucional hay referencia textual a dos tipos: 1) internas; y, 2) externas. Ahora bien, el precepto indicado, en su párrafo vigésimo, fracción III, establece que aquél emitirá su propio estatuto orgánico, esto es, producirá regulación interna; por su parte, la fracción IV del párrafo y artículo aludidos establece que podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, es decir, expedirá regulación externa. **Ahora bien, estas normas regulatorias tienen un límite material, por el cual sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios, ya que la norma constitucional establece: "exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia"; por tanto, para determinar cuál es su sector de competencia es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado en tres rubros: a) El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; b) La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) En materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.** Por otra parte, sus facultades regulatorias tienen un límite jerárquico, pues el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Así, el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del invocado artículo 28.

Por lo que, en primer término, tenemos que los artículos impugnados violan lo establecido en el artículo 28 constitucional, párrafos quince y dieciséis, en tanto facultan al IFT a emitir disposiciones de carácter general en materia de datos personales, lo que



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

se encuentra fuera de su competencia constitucional, de ahí que se desborden las atribuciones que tiene encomendadas en el artículo fundamental en cita.

En segundo lugar, se invaden y violentan las facultades que este organismo garante tiene en la materia de datos personales y, por ende, se viola también la garantía institucional de autonomía.

En efecto, como es sabido, el 7 de febrero de 2014 se reformó la Constitución Federal en materia de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, creándose un organismo constitucional autónomo que sería garante de los derechos mencionados. En el Artículo Séptimo Transitorio de dicha reforma, se le otorgó a este INAI facultades en materia de **protección de datos personales en posesión de particulares**. Por lo que de este modo este Instituto que suscribe es el órgano encargado de garantizar el ejercicio y protección de los datos personales tanto en posesión de autoridades como de particulares.

Ahora, como quedó en evidencia en párrafos anteriores, el IFT no tiene facultades para emitir regulación en materia de datos personales, en tanto que no es la materia de su competencia constitucional, en este sentido el órgano constitucional autónomo a quien le corresponde tal facultad -emitir regulación en materia de datos personales- es al INAI. Esto es así, pues tal facultad es inherente a su naturaleza de órgano constitucional autónomo.

Como lo sostuvo la Segunda Sala del Alto Tribunal del país al resolver el Amparo Directo en Revisión **8673/2019**, el cinco de agosto de dos mil veinte, en que se analizó la constitucionalidad de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones del INAI, se dispuso que el Poder Reformador de la Constitución le otorgó autonomía a este Instituto, y le habilitó competencia material para emitir tanto "*normativa sustantiva como adjetiva*". Es así, puesto que la garantía institucional mencionada trae aparejada atribuciones para emitir toda aquella normativa necesaria para el ejercicio de sus actividades, a efecto de dotarlo de elementos normativos para el mejor desempeño de sus funciones.

Respecto del tema, esto es, facultades de proyección normativa sustantiva a favor de los organismos constitucionales autónomos como este Instituto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación Criterio sostuvo el criterio al resolver la Controversia Constitucional **117/2014**, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 43/2015, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación, tomo I, libro 25, página 36, de rubro y texto siguientes:



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES. Con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se introdujo una serie de contenidos normativos novedosos en su artículo 28, entre ellos, la creación y regulación del IFT como un nuevo órgano autónomo, con una nómina competencial propia y diferenciada respecto de los otros poderes y órganos previstos en la Norma Fundamental, de la cual deriva que no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación. Ahora bien, una de las implicaciones lógicas de lo anterior es que dicho órgano, al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión en que se divide el poder público, según el artículo 49 de la Constitución Federal, en un ámbito material delimitado constitucionalmente definido, consistente en el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Ley Suprema y en los términos que fijen las leyes. En otras palabras, con independencia de lo que hagan los otros Poderes, el órgano regulador tiene un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias.

Un órgano constitucional autónomo como el INAI, al tener un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias, está plenamente facultado para emitir normas generales o disposiciones de observancia general.

Por lo que, no obstante lo aquí argumentado en cuanto a la inconstitucionalidad de la medida legislativa, en todo caso, sería al INAI a quien le correspondería emitir la regulación relacionada y/o vinculada con el ejercicio del derecho de protección de datos personales. Es así, ya que en términos de lo dispuesto por la Constitución Política, es el órgano del Estado mexicano especializado, técnico y garante del ese derecho fundamental.

Es decir, aun cuando se considera, como ha sido dicho, que la medida legislativa que incorpora el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil adolece de validez constitucional, es imperativo señalar que en términos de lo previsto por la Constitución, es al INAI a quien correspondería, en su caso, emitir lineamientos administrativos de carácter general que incidan o puedan tener consecuencia sobre el ejercicio del derecho de protección de datos personales, siempre en salvaguarda al principio de reserva de Ley, en términos de lo precisado por las fracciones XXIX-O y XXIX-S, del artículo 73 de la Constitución.

Derivado de lo anterior, esta autoridad demandante considera que existe una transgresión al principio de reserva de Ley, de manera específica por cuanto hace al mandato establecido en las fracciones XXIX-O y XXIX-S, del artículo 73 de la



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Constitución. Es así, en tanto que si bien dichos numerales facultan al Congreso de la Unión para legislar en materia de datos personales, entre otros, ello no significa que la materialización del ejercicio de dicha facultad se indiscriminada e inconsecuente. Es decir, el ejercicio de la facultad legislativa debe tomar en cuenta de forma necesaria, el contexto constitucional del cual depende y deriva. En el caso en específico, estaba obligado a ejercer su facultad legislativa, en concordancia con lo que disponen los artículos 6º y 28 de la misma Constitución.

De tal forma que al habilitar a un órgano del Estado mexicano con una facultad para emitir disposiciones administrativas de carácter general, respecto de una materia para la cual no tiene competencia constitucional, transgrede el principio de reserva de Ley y el principio de especialidad. Es así, en tanto que la materialización legislativa debe ser acorde con el resto del marco constitucional. Dicho de otra forma, el principio de reserva de Ley presupone que en el ejercicio de la función material de crear normas generales, abstractas e impersonales, el legislador debe ceñirse al continente al que pertenece, es decir la Constitución. Es decir, si atribuye facultades, debe ser consecuente con las competencias que la propia Norma Fundamental le atribuye al beneficiario de las nuevas facultades. Puesto que de lo contrario, como sucede en el caso, estamos ante una potencial crisis normativa, en la que el legislador, en ejercicio de sus facultades, dispone de atribuciones a entidades u órganos del Estado, que no tienen competencia material para llevarlas a cabo.

Esto no quiere decir, que el INAI considere que la emisión de disposiciones administrativas de carácter general para regular el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, ni la recopilación y tratamiento de datos personales en esa materia, debió ser atribuido a este Órgano con Autonomía Constitucional, en tanto que, como ya se dijo, todo el sistema normativo contenido en la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se considera inconstitucional. Sino que en cualquier caso, la regulación administrativa en materia de datos personales, a partir del principio de reserva de Ley, debe ser encomendada a esta autoridad demandante, por así disponerlo el artículo 6º de la Constitución. Sirve lo anterior, para demostrar la invalidez de la atribución habilitada al IFT para emitir disposiciones administrativas de carácter general en materia de datos personales.

En adición a lo anterior, se sigue que las normas combatidas, transgreden el **derecho de protección de los datos personales** de todos los ciudadanos, toda vez que si el Constituyente Permanente creó un organismo autónomo especializado en materia de acceso a la información y datos personales, fue para dotar a los ciudadanos de un organismo que fuera garante de esos derechos. En esas circunstancias, si la reforma impugnada otorga facultades en materia de protección de datos personales a un ente que no es el especializado y, por ende, incompetente, se vulnera el derecho de las



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

personas a la protección de los datos personales, ya que sólo un órgano especializado y constitucionalmente habilitado, es el competente para salvaguardar y regular, en su caso, el citado derecho.

En ese sentido, el INAI considera que las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión devienen en inconstitucionales, toda vez que el Congreso de la Unión actuó de forma contraria al principio de legalidad, en su manifestación de reserva de ley y especialidad. Esto, al facultar al Instituto Federal de Telecomunicaciones a emitir disposiciones en materia de datos personales, respecto de lo cual no tiene competencia constitucional. Por lo anterior, los artículos que refieren a la obligación de emitir disposiciones administrativas de carácter general para regular el funcionamiento del padrón, son contrarios a la Constitución, por lo que deben ser declarados inválidos.

Séptimo concepto de invalidez.- Los artículos 15, fracción XLII Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintus, Primero, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son violatorios del artículo 6º, párrafos segundo y tercero, y 7º, párrafos primero y segundo por violar el derecho de toda persona al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet (párrafo segundo), lo que a su vez transgrede el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión (párrafo tercero), violándose asimismo la libertad de expresión y la prohibición de la censura, al establecer la obligación de todos los usuarios de telefonía móvil de registrarse en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, so pena de cancelación del servicio.

De la lectura sistemática de los preceptos impugnados, se tiene que obligan a todos los usuarios de telefonía móvil a registrarse en el Padrón multicitado, dando sus datos personales, incluidos los sensibles, so pena de cancelación del servicio de telefonía móvil. De igual forma, quienes todavía no son usuarios de este servicio, estarían obligados a proporcionar tales datos como requisito para poder acceder a él.

Al respecto, no debe perderse de vista que cuando nos referimos a los "servicios relacionados con las líneas telefónicas móviles" como lo plantea el artículo Cuarto Transitorio del Decreto Impugnado, estamos hablando de servicios que entran en la categoría de tecnologías de la información y la comunicación (TIC)⁴⁸, así como de

⁴⁸ Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se definen como el conjunto de equipos, programas, redes y servicios que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de informaciones, en forma de voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica,



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

servicios de telecomunicaciones y de banda ancha e internet, cuyo acceso se vería obstaculizado y, en el peor escenario, cancelado, en caso de no proporcionar a los concesionarios o autorizados los datos personales, incluidos los sensibles que ahora requiere la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En ese sentido, se trata pues de servicios que, además de ser reconocidos en sí mismos por nuestro marco constitucional como derechos humanos, sirven también como herramientas para la búsqueda, recepción y difusión de ideas de toda índole, es decir, para el libre acceso a la información, así como para el ejercicio de otros derechos reconocidos por nuestro marco constitucional como derechos humanos.

Como señala Clara Luz Álvarez *"el acceso a las TIC es un medio sin el cual no será posible tener en el mundo contemporáneo un acceso pleno al goce de diversos derechos humanos, como se ha reiterado por instituciones de la Unión Europea."*⁴⁹

Vale la pena recordar que la propia Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013⁵⁰, señaló que *"el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación y los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión (...) son actividades de la mayor importancia para el desarrollo económico del cualquier país y, al mismo tiempo, son los instrumentos que hacen realidad los derechos fundamentales de las personas. Este segundo aspecto es el punto central de la presente iniciativa"*.

De esta forma, la citada Reforma Constitucional de 2013 tuvo como uno de sus ejes rectores **el acceso universal** a las TIC como instrumento para la inserción del país en la sociedad de la información y el conocimiento, entendida como *"aquella en que las tecnologías que facilitan la creación, distribución y uso de la información, juegan un papel esencial en las actividades sociales, culturales y económicas."*⁵¹ Es decir, el acceso universal a estos servicios está estrechamente relacionado con libertades fundamentales, como la libertad de expresión y el acceso a la información y, por lo tanto, debe garantizarse sin restricciones o limitaciones desproporcionadas o arbitrarias.

De igual forma, es importante mencionar que la misma Reforma Constitucional de 2013 le atribuyó a los servicios de telecomunicaciones, incluidos por supuesto, el de banda

óptica o electromagnética. Villanueva, Ernesto. Coordinador. Diccionario de Derecho a la Información. 3ª Ed. Tomo II. Coedición Editorial Jus "Colección de Estudios Jurídicos". México. 2010.

⁴⁹ Álvarez, Clara Luz. Telecomunicaciones en la Constitución. Universidad Panamericana, GADEC. México, 2017. p. 20.

⁵⁰ Publicada en el DOF el 11 de junio de 2013.

⁵¹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 11 de marzo de 2013.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

ancha e internet, el carácter de servicios públicos de interés general y, con ello, estableció una serie de condiciones que deben ser garantizadas por el Estado en su prestación, entre ellas, la **cobertura universal, la continuidad, el acceso libre y sin injerencias arbitrarias.**

Todo lo anterior, se circunscribe precisamente en el carácter instrumental que tienen las TIC, las telecomunicaciones y el acceso a internet y a internet de banda ancha para el ejercicio de diversos derechos humanos y, por tanto, cualquier medida que restrinja o limite el acceso a estos servicios o que obstaculice su acceso universal, continuo y libre, debe ser analizada en relación con los efectos que pueda generar para esos derechos y, particularmente, para el acceso a la información y la libre expresión.

Dicho lo anterior, es innegable que si se cancelan "los servicios relacionados con las líneas telefónicas móviles" se restringiría en consecuencia el acceso a TIC, a servicios de telecomunicaciones, y por lo tanto a servicios de acceso a la información. Además, es importante considerar que una gran parte de la población tiene acceso a Internet, precisamente a través de su dispositivo móvil. Por otra parte, es innegable también que la exigencia por parte de las autoridades, de requisitos que hoy no existen para tener acceso a estos servicios, se traduce en la imposición de barreras al acceso los mismos y, en consecuencia, en barreras al ejercicio a los derechos humanos que se ven facilitados por ellos, particularmente los que resultan indispensables para la inserción de nuestro país y su población a la sociedad de la información y el conocimiento.

Lo anterior, además, repercutirá en el ejercicio del derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, a través de dicha tecnología de la información y la comunicación -teléfono móvil-, puesto que de aplicarse la cancelación del servicio como sanción por no proporcionar datos personales y datos personales sensibles, ya no será posible acceder a la información que se obtiene a través de este dispositivo móvil, siendo que para gran parte de los mexicanos se trata de la única forma que tienen en la actualidad de acceder a la información. En el mismo orden de ideas, existe todavía un alto porcentaje de la población que, actualmente, no cuenta con acceso a estos servicios y por lo tanto no puede ejercer el libre acceso a información plural y oportuna en igualdad de condiciones que quienes ya cuentan con el servicio, de manera que imponerle a este sector poblacional mayores barreras para su acceso se traduce en una vulneración todavía más grave, pues exige de ellos superar un umbral mayor que el que era requerido con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto Impugnado, es decir cuando todavía no lograban acceder a este servicio y al ejercicio de los derechos que conlleva, lo que en el peor de los casos condenaría a las personas que no colmen los nuevos requisitos a renunciar a derechos humanos a los que probablemente pudieran acceder si no se establecen los nuevos requisitos.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Ahora, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho al libre acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, como la telefonía móvil y las telecomunicaciones, incluido el internet y el internet de banda ancha, por lo que imponer el requisito de registro con datos personales y datos personales biométricos en el Padrón, so pena de cancelación o negativa de acceso, limita este derecho severamente.

Esta situación es contraria a las condiciones que el Estado está obligado a garantizar en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, particularmente las relativas a cobertura universal, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. Lo anterior, debido a que los nuevos requisitos y la consecuencia de su incumplimiento puede generar la desconexión o la falta de acceso de un gran número de usuarios o usuarios potenciales, lo que **afecta directamente la cobertura universal** de estos servicios, pero también porque la desconexión **incide de manera directa en la continuidad** que debe privar en la prestación de estos servicios, mientras que **el acceso libre también se vería obstaculizado**, dado que actualmente no se requiere proporcionar algún dato personal para obtenerlo, pero esa libertad se verá coartada al implementarse los requisitos contenidos en el Decreto Impugnado. Finalmente, el hecho de que la finalidad real del padrón no corresponda con la finalidad que ha sido planteada en el Decreto Impugnado, se traduce sin lugar a dudas en una **injerencia arbitraria**, pues no existe razonabilidad ni idoneidad entre la medida implementada y el fin que busca.

Todo lo anterior, genera afectaciones directas y evidentes en las condiciones establecidas en el artículo 6, apartado B, fracción II de la CPEUM y, por lo tanto, afecta en la misma medida los derechos humanos que se buscó proteger con el establecimiento de esas condiciones en la Reforma Constitucional de 2013, particularmente, el derecho de acceso a la información y la libre difusión de opiniones, información e ideas de toda índole, a través de cualquier medio.

Por tanto, al violarse el **derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, como la telefonía móvil, las telecomunicaciones y los servicios de internet e internet de banda ancha**, a su vez se viola el **derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna**, puesto que ya no será posible acceder a esa información a través de estas tecnologías, sin colmar el nuevo requisito arbitrario consistente en proporcionar datos personales y datos personales sensibles, lo que además se traduce en una vulneración al principio de progresividad que rige en materia de derechos humanos, en su doble vertiente, es decir, la prohibición de regresividad y la obligación positiva a cargo del Estado de promover los derechos humanos de manera progresiva y gradual. Así, se Alto Tribunal ha reconocido lo anterior, como se desprende de la tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo I, página 980, cuyo rubro y texto es el siguiente:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona **no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual**, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido **exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.**

En este sentido, debe decirse que **el derecho al libre acceso a información plural y oportuna**, forma parte del **derecho a la libertad de expresión**, ya que este tiene una doble dimensión, conformada, por un lado, por la libertad de expresión y, por el otro por el libre acceso a la información plural y oportuna.

En efecto, la **libertad de expresión** es un medio para el intercambio de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre seres humanos, por lo que es tan importante la libertad de expresión, como el libre acceso a la información generada en ejercicio de esa libertad de expresión. Esto es, así como la comunicación tiene dos partes, emisor y receptor, del mismo modo la información por un lado se expresa y por otro se recibe, estos dos derechos -libertad de expresión y libre acceso a la información plural y oportuna- son el claro ejemplo de derechos **interdependientes**, donde si se afecta uno se afecta el otro, así por ejemplo ¿qué utilidad tiene la libertad de expresión si las personas no tienen derecho a acceder a la información generada en esa expresión?

Ahora bien, de conformidad con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019, realizada por el INEGI, el **teléfono celular representa la tecnología con mayor penetración nacional**, pues, según la encuesta hay 86.5 millones de personas usuarias del país.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

De ellas **88.1%** tienen al menos un teléfono inteligente y, de este universo, el **94.7%** usa la funcionalidad de conexión a la red. Además, es preciso referir que 90.7% de las personas encuestadas señaló utilizar el Internet para obtener información.⁵²

En este punto, es preciso señalar que la Plataforma Nacional de Transparencia permite ejercer los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, pero también cuenta con un módulo en el que se concentra la información de las obligaciones de transparencia⁵³, en el cual, según el Informe de Labores 2020 del INAI, al 30 de septiembre de 2020 obraban 3,903,950,317 registros, de todos los sujetos obligados del país.⁵⁴

Por lo que el hecho de cancelar el servicio de telefonía, para quienes es la única opción de conexión a Internet, puede restringir seriamente sus posibilidades de acceder a información pública y, de manera general, a información plural y oportuna que no se ve facilitada por medios diversos, de ahí la importancia del reconocimiento de las tecnologías de la información y la comunicación como derechos humanos y como herramientas indispensables para garantizar el acceso universal de la población a la sociedad de la información y el conocimiento, razón por la que ambos fueron incorporados a la Constitución Federal como mandato para el Estado que, desde la entrada en vigor de la Reforma Constitucional de 2013, debe garantizarlos.

Además, ese Alto Tribunal ha reconocido que herramientas de comunicación a través de Internet como, por ejemplo, las redes sociales son medios para allegarse de información pública, como se desprende de la tesis 2a. XXXIV/2019, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo III, libro 67, página 2330, cuyo rubro y texto es el siguiente:

REDES SOCIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BLOQUEAR O NO PERMITIR EL ACCESO A UN USUARIO A LAS CUENTAS EN LAS QUE COMPARTEN INFORMACIÓN RELATIVA A SU GESTIÓN GUBERNAMENTAL SIN CAUSA JUSTIFICADA, ATENTA CONTRA LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA. Las redes sociales se han

⁵² Los resultados referidos pueden ser consultados en el hipervínculo: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/eap_internet20.pdf

⁵³ En efecto, el artículo 50 de la LGTAIP dispone lo siguiente:

"Artículo 50. La Plataforma Nacional de Transparencia estará conformada por, al menos, los siguientes sistemas:

I. Sistema de solicitudes de acceso a la información;

II. Sistema de gestión de medios de impugnación;

III. Sistema de portales de obligaciones de transparencia, y

IV. Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados."

⁵⁴ El número de registros se señala en la página 215 del documento, cuyo texto completo puede ser consultado en el hipervínculo: https://micrositios.inai.org.mx/infomesinai/?page_id=519



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

convertido en una fuente de información para las personas y un espacio donde la discusión pública se desarrolla diariamente. En este entendido, **muchas instituciones gubernamentales y servidores públicos disponen de cuentas en redes sociales, en las que aprovechan sus niveles de expansión y exposición para establecer un nuevo canal de comunicación con la sociedad.** Es así como las **cuentas de redes sociales utilizadas por los servidores públicos para compartir información relacionada con su gestión gubernamental adquieren notoriedad pública y se convierten en relevantes para el interés general.** En estos casos, el derecho de acceso a la información (reconocido por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) debe prevalecer sobre el derecho a la privacidad de los servidores públicos (establecido en los artículos 6o., párrafo primero, 7o., párrafo segundo y 16, párrafo primero, constitucionales), que voluntariamente decidieron colocarse bajo un nivel mayor de escrutinio social. En consecuencia, los **contenidos compartidos a través de las redes sociales gozan de una presunción de publicidad, y bajo el principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, deben ser accesibles para cualquier persona,** razón por la cual bloquear o no permitir el acceso a un usuario sin una causa justificada, atenta contra los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información de la ciudadanía.

Para concluir, se debe señalar que los artículos impugnados afectan el acceso a información pública, así como el **libre acceso a la información plural y oportuna**, a través de la telefonía móvil y, además, en contrapartida al último derecho, se está afectando **la libertad de expresión**, de donde resulta, que esto genera una **censura indirecta**, prohibida por el segundo párrafo del artículo 7º constitucional.

En ese sentido, el INAI considera que, tomando en cuenta que la cancelación de la línea telefónica móvil genera una limitación directa en el derecho acceso a tecnologías de la información, las cuales sirven a su vez de medio para conocer información pública, plural y oportuna, los artículos impugnados deben ser declarados inconstitucionales al ser contrarios al parámetro de regularidad constitucional.

Octavo concepto de invalidez. - Los artículos 15, fracción XLII Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), Primero, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión son violatorios de la garantía de no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, puesto que obra sobre una situación nacida con anterioridad a la norma, respecto de los usuarios que ya cuentan con el servicio de telefonía móvil.

En ordenamientos jurídicos modernos como el mexicano, uno de los principios cuya presencia es fundamental y que constituye su columna vertebral, es la seguridad jurídica. Este principio posee un contenido muy amplio que se relaciona con una idea de certeza sobre las competencias de las autoridades, sobre los derechos y



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

obligaciones de la sociedad, sobre los parámetros formales y sustanciales que regulan un conflicto jurídico, sobre las sanciones para autoridades y particulares por una conducta concreta, entre otros elementos. Cada uno de estos elementos está vinculado indudablemente a la existencia de normas jurídicas, cuya función es regular las relaciones o actos jurídicos que surgen en la sociedad.

La regla general es que las normas jurídicas regulen situaciones que surgen con posterioridad a su expedición, por lo que su exigibilidad es en principio hacia el futuro, ello es lo que se conoce como prohibición de irretroactividad de las leyes y que se fundamenta bajo una idea de previsibilidad del orden jurídico. Es decir, la sociedad debe tener la garantía de que los actos jurídicos que realicen o los derechos que adquieran, se regirán conforme a normas previamente emitidas y que las leyes posteriores no podrán afectar las situaciones que han entrado definitivamente a su esfera jurídica. No obstante, diversos ordenamientos prevén la figura de la retroactividad como una excepción a dicha regla, en virtud de que existen ciertos casos en los que se justifica el uso de disposiciones posteriores a los hechos ocurridos, pero al ser un caso especial que modifica hechos pasados, aplican exclusivamente en circunstancias muy específicas. Al respecto, el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Dicho numeral tiene una doble consecuencia, en primer lugar, dota de rango constitucional a la prohibición de aplicar normas futuras a situaciones ya finalizadas y, en segundo lugar, de una interpretación *a contrario sensu* permite la retroactividad de una norma, siempre que sea en beneficio de su destinatario.

La aplicación retroactiva en beneficio de los particulares está sujeta a diversas particularidades. Sin embargo, la idea general consiste en que, si una norma posterior genera un beneficio mayor a una situación ya finalizada, el legislador permite que la modificación de ésta sin que el cambio sea objeto de un reproche constitucional.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁵ ha señalado que existe una diferencia entre la retroactividad de la ley y su aplicación retroactiva; diferencia que se explica de la siguiente manera:

⁵⁵ Véase la tesis 2a./J. 87/2004, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, julio de 2004, página 415, cuyo rubro es el siguiente: RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA; asimismo, véase la jurisprudencia 1a./J. 78/2010, visible Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 285, cuyo rubro es el siguiente: RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

- a) La retroactividad de las leyes implica un estudio sobre los efectos que una norma tiene sobre situaciones jurídicas definidas al amparo de una ley anterior o sobre los derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificando si la nueva norma los desconoce. En este supuesto el órgano de control de la constitucionalidad se pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, y
- b) El análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley implica verificar si un acto concreto, sea materialmente administrativo o jurisdiccional, están fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.

La diferencia entre una y otra figura versa esencialmente sobre la naturaleza y características del acto que ha generado una modificación en la situación del pasado, pudiendo ser directamente una ley con las características de abstracta, impersonal y obligatoria, o bien, indirectamente una ley que fundamenta un acto materialmente administrativo o jurisdiccional; en este último supuesto el origen de la posible afectación es el acto concreto de aplicación. En ambos casos, si la aplicación retroactiva no cumple con los postulados constitucionales para declararla válida, la modificación deberá anularse para evitar causar un perjuicio injustificado.

Expuesto lo anterior, se procede a analizar las razones por las cuales se considera que el artículo cuarto transitorio de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión constituye una ley retroactiva en perjuicio de quienes previo a su emisión, ya contaban con una línea telefónica móvil.

Dicho artículo establece una obligación a los que ya son usuarios del servicio de telefonía móvil de entregar sus datos personales e inscribirse en el Padrón, so pena de cancelación de su línea. Ello implica que previo a la reforma, quienes ya contaban con servicio de telefonía gozaban del derecho de acceder a las tecnologías de la información y comunicaciones. Este derecho comprende la libertad de las personas de acceder y usar eficazmente las tecnologías, navegar por la banda ancha y adquirir información de calidad por los diversos medios digitales, radiofónicos y televisivos. Asimismo, difundir cualquier contenido por los medios mencionados, interactuar y formar parte integral de la Sociedad de la Información, sin importar condiciones sociales o económicas. No obstante, con la regulación prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se contempla una restricción injustificada en caso de no cumplir las obligaciones que han surgido de forma posterior a la entrada de ese derecho en su esfera jurídica.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

A partir de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, específicamente derivado del artículo cuarto transitorio, para poder conservar tal derecho será necesario registrarse en el Padrón, dando una serie de datos personales. Esto es, la reforma obra sobre una situación actualizada en el pasado, empero, ahora la condiciona al registro, so pena de que el servicio sea cancelado. La norma está obrando hacia el pasado sobre el derecho adquirido de acceder a la información a través de tecnología de información como el servicio de telefonía móvil e internet.

Y precisamente esa aplicación retroactiva traerá como consecuencia la afectación de los derechos de acceso a la información pública, de libre acceso a la información plural y oportuna, a través de la telefonía móvil, y de la libertad de expresión, al tenor de lo expuesto en el concepto de invalidez anterior.

En ese sentido, el INAI considera que el artículo cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es contrario al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues crea una norma retroactiva en perjuicio de los particulares que hayan adquirido su línea telefónica con anterioridad a la reforma, por lo que, al actualizar una violación directa a la Constitución, debe ser declarada inconstitucional.

Noveno concepto de invalidez: Los artículos 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), 180 Sextus, así como los transitorios Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, son contrarios a los artículos 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al constituir una injerencia arbitraria al derecho a la privacidad.

Tanto el sistema universal como el sistema interamericano, coinciden en que el derecho a la privacidad es fundamental para una sociedad democrática, pues juega un papel importante, por ejemplo, en la libertad de expresión. Sin embargo, como es un derecho tan amplio, dentro de él se desarrollan otros derechos que comparten las mismas obligaciones de garantía y protección. Uno de esos derechos sin duda es la protección a los datos personales.

Como ya fue referido el derecho de protección de los datos personales, se relaciona de forma estrecha, a partir de los principios de invisibilidad e interdependencia, con el derecho a la vida privada, honor, intimidad, dignidad humana y otros. En esencia, implica que las personas tienen el poder de disposición y control sobre sus propios datos, lo que se denomina autodeterminación informativa. Es decir, el derecho a la protección de los datos personales, como un medio de salvaguarda de otros derechos



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

fundamentales previstos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte, implica el derecho a no ser molestado por terceros en ningún aspecto de su persona, entre los que se encuentra la forma en que se ve a sí mismo y cómo se proyecta a los demás, así como de aquellos que corresponden a los extremos más personales de la vida y del entorno familiar, o que permiten el desarrollo integral de su personalidad como ser humano.

En ese sentido, el propósito de este concepto invalidez consiste en demostrar que las reformas incluidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que contemplan la creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, contravienen el derecho el derecho de protección de datos personales, y su interdependencia con los derechos a la vida privada, el honor, la intimidad y la dignidad humana de los usuarios de telefonía móvil.

Ahora bien, en el sistema universal, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁶ reconocen este derecho en los términos siguientes:

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 17. 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

En el sistema interamericano, el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁵⁷ establece lo siguiente:

Artículo 11. 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Derivado de dichos artículos se deben distinguir 3 cuestiones i) un objeto de protección que es precisamente la vida privada en todos sus aspectos; ii) las obligaciones que deben cumplirse para proteger el objeto y, iii) una prohibición expresa que consiste en no realizar injerencias arbitrarias o ilegales.

⁵⁶ Suscrito por el Estado mexicano el 23 de marzo de 1981

⁵⁷ Suscrito por el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

El objeto de protección no requiere un mayor análisis pues ya se habló de él en el primer concepto de invalidez, pero basta solo mencionar que se refiere a ese espacio en el cual el particular tiene autonomía de decisión. En concreto, el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública y comprende, entre otras dimensiones, tomar decisiones relacionadas con diversas áreas de la propia vida libremente, tener un espacio de tranquilidad personal, mantener reservados ciertos aspectos de la vida privada y controlar la difusión de información personal hacia el público⁵⁸.

En relación con las obligaciones que deben cumplirse para proteger el objeto, no debe considerarse erróneamente que frente a los artículos 12, 17 y 11 arriba citados, únicamente se actualizan obligaciones de carácter negativo; por el contrario, se exige adecuar todo el aparato estatal bajo conductas omisivas y activas, a efecto de brindar una protección efectiva al derecho a la privacidad.

Para reforzar esta consideración, la Corte Interamericana, al resolver el caso *Fontevecchia y D'Amico vs Argentina*⁵⁹, determinó que el artículo 11.2 de la Convención Americana protege al individuo frente a la posible interferencia arbitraria o abusiva del Estado, pero que eso no significa que el Estado cumple sus obligaciones convencionales con el solo hecho de abstenerse de realizar tales interferencias, pues el artículo 11.3 de la Convención impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra aquellas injerencias. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la vida privada mediante acciones positivas, lo cual puede implicar, en ciertos casos, la adopción de medidas dirigidas a asegurar dicho derecho protegiéndolo de las interferencias de las autoridades públicas así como también de las personas o instituciones privadas, incluyendo los medios de comunicación.

Finalmente, en lo que respecta injerencias arbitrarias o ilegales, es necesario profundizar en qué es lo que los órganos internacionales han entendido por dicho concepto, pues al establecer que no se permiten las injerencias arbitrarias e ilegales, la interpretación *a contrario sensu* señalaría que sí puede haber injerencias siempre que no sean de esa naturaleza; por ello, resulta fundamental distinguir cuando se está ante una u otra.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso masacres de Ituango vs Colombia, sentencia de 1° de julio de 2006.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, sentencia de 29 de noviembre de 2011.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

Sobre dicha distinción, el Comité de Derechos Humanos a través de la observación general número 16⁶⁰, explicó que el término *illegales* significa que no puede producirse injerencia alguna, salvo en los casos previstos por la ley; de modo que las injerencias autorizadas por los Estados solo pueden tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto. Por su parte, la expresión *injerencias arbitrarias* puede hacerse extensiva también a las injerencias previstas en la ley, con ello se pretende garantizar que incluso cualquier injerencia prevista en la ley esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sea, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares.

Ahora bien, las injerencias ilegales o arbitrarias se pueden materializar de distintas formas tomando en cuenta la cantidad de conceptos que integran el derecho a la privacidad, no obstante, concretamente el tema de recopilación de datos personales ha generado una preocupación en el ámbito internacional, pues diversos Estados han utilizado como justificación la protección a la seguridad pública y nacional para llevar a cabo actividades de vigilancia y recopilación de datos, lo que puede constituir una violación al derecho a la privacidad, sino se acredita que es una injerencia legal.

Para comprobar si la injerencia es legal, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁶¹, desarrolla ciertos criterios que facilitan establecer una posición sobre la actuación del Estado. A continuación, dichos criterios serán analizados de cara a las particularidades del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil establecido en el Capítulo I Bis de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:

Criterio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Cumplimiento o incumplimiento por parte de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	Justificación del cumplimiento o incumplimiento
La recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos	No se cumple	Si bien la creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil está prevista en el Capítulo I de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en su

⁶⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general número 16. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom16.html#:~:text=Los%20Estados%20deben%20adoptar%20medidas,finas%20incompatibles%20con%20el%20Pacto.>

⁶¹ Los criterios a los que se hace referencia se encuentran desarrollados en el informe Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General denominado, la privacidad en la era digital. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A-HRC-27-37_sp.doc#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2012%20de%20la,su%20honra%20o%20a%20su%20reputaci%C3%B3n.



**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021**

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por las particulares o entidades privadas, debe estar previsto en ley.		carácter de ley en sentido formal y material, la finalidad para la que fue creado no es válida tal como se demostró en el segundo concepto de invalidez.
Los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas	No se cumple	Tal como se analizó en los conceptos de invalidez tercero y cuarto, la regulación prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión para el funcionamiento del padrón, no posee las garantías mínimas de seguridad para evitar situaciones que generen una afectación irreparable al titular. Aunado a que, al establecer la obligación de recopilar datos biométricos, al tener éstos el carácter de sensibles, debieron adoptarse medidas de seguridad reforzada, cuestión que no se hizo.
Los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto.	No se cumple	Tal como se analizó en los conceptos de invalidez tercero y cuarto, la regulación prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión para el funcionamiento del padrón, no posee las garantías mínimas de seguridad para evitar que los datos sean utilizados para finalidades distintas. Aunado a que al establecer la obligación de recopilar datos biométricos, al tener éstos el carácter de sensibles, debieron adoptarse medidas de seguridad reforzada, sin embargo, no se hizo.
Toda persona titular de los datos debe poder verificar qué autoridades públicas o que particulares u organismos privados controlan o pueden controlar esos archivos	No se cumple	Tal como se analizó en los conceptos de invalidez tercero y cuarto, uno de los principales problemas de la regulación prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión para el funcionamiento del padrón, es que el acceso a datos personales y datos personales sensible recaerá sobre distintas personas, lo cual aumenta el riesgo de violación al derecho a la privacidad.
Toda persona debe tener derecho a pedir su rectificación o eliminación.	No se cumple	Tal como se analizó en el quinto concepto de invalidez, existe una regulación frágil e inadecuada sobre el derecho a la rectificación y eliminación de datos personales incluidos en el padrón.
Debe demostrarse que la limitación impuesta al derecho (una injerencia en la vida privada, por	No se cumple	Tal como se analizó en el tercer concepto de invalidez, el antecedente directo del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, es el Registro Nacional de Usuarios de



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

ejemplo, con el fin de proteger la seguridad nacional o el derecho a la vida de otras personas) tiene posibilidades de alcanzar ese objetivo.		Telefonía Móvil, el cual perseguía el mismo objetivo, es decir, combatir la delincuencia y coadyuvar a la persecución de los delitos; sin embargo, el uso de esta base de datos se derogó antes de cumplir tres años en operación, a raíz de la desconfianza y tras confirmarse que era ineficaz para alcanzar los objetivos buscados.
---	--	--

Tal como se aprecia del cuadro anterior, la creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, no se ajusta a los parámetros internacionales que integran el parámetro de regularidad constitucional y frente al cual debe analizarse necesariamente la validez del resto de las normas del orden jurídico. Incluso, como apoyo a esta posición, dentro de las consideraciones expuestas por el Alto Comisionado relativas a la creciente práctica de recopilar datos personales para fines de prevención de delitos, se pronunció en el siguiente sentido:

La preocupación sobre si el acceso a los datos y su uso se ajustan a objetivos legítimos específicos plantea también dudas sobre la creciente colaboración de los gobiernos con entidades del sector privado para que conserven datos "por si acaso" los necesita el gobierno. La conservación obligatoria de datos de terceros —característica frecuente de los regímenes de vigilancia de muchos Estados, cuyos gobiernos exigen a las compañías telefónicas y a los proveedores de servicios de Internet que almacenen los metadatos acerca de las comunicaciones y la ubicación de sus clientes para que las fuerzas del orden y los organismos de inteligencia puedan acceder posteriormente a ellos— no parece necesaria ni proporcionada.

Manifestaciones de esta naturaleza, ponen de relieve que en el ámbito del derecho internacional se rechazan prácticas como la creación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, por constituir injerencias arbitrarias que se encuentran prohibidas por los tratados internacionales, al constituir violaciones flagrantes al derecho a la privacidad y su interdependencia con el derecho de protección de datos personales.

En ese sentido, de conformidad con las consideraciones antes expuestas, el INAI considera que la adición de un Capítulo I Bis a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual crea y detalla el funcionamiento del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, es contraria a los artículos 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 12 de la Declaración Universal de Derechos de Hombre y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al transgredir el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, por tanto, deberán ser declaradas inconvencionales.

Décimo concepto de invalidez.- Los artículos 15, fracción XLII bis, 180 Ter, fracción VI, 180 Quater, 180 Quintus, 180 Séptimus, último párrafo, violan las



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

garantías de seguridad y legalidad jurídicas en relación con las técnicas de investigación contenidas en el artículo 16 constitucional, puesto que permite que acceder a datos biométricos sin control judicial.

Los artículos impugnados establecen respecto del acceso a los datos biométricos, que *"Las autoridades de seguridad de procuración y administración de justicia, que conforme a las atribuciones previstas en sus leyes aplicables cuenten con la facultad expresa para requerir al Instituto los datos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, podrán acceder a la información correspondiente"*.

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución Política establece las garantías de legalidad y seguridad jurídica, a partir de las que la ley debe señalar claramente aquello para lo cual la autoridad está facultada. Así, establece que cuando ciertas técnicas de investigación requieran de control judicial, lo que determinará la legislación adjetiva, esto es, el Código Nacional de Procedimientos Penales, los jueces de control serán los que resolverán al respecto.

Es así, que la reforma que por esta vía se combate prevé la creación un Padrón que contendrá, entre otros, datos personales, incluidos los biométricos, a los que tendrán acceso las autoridades de procuración y administración de justicia. Datos que implican las técnicas de investigación reguladas en el artículo 252 del Código adjetivo citado, en particular sus fracciones IV y V:

Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control

Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:
(...)

IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u **otros análogos**, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma;

V. El **reconocimiento** o examen **físico** de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada, y

...

Lo anterior es así, puesto que entre los datos biométricos se encuentra la huella dactilar, el reconocimiento facial, reconocimiento de iris, geometría de la mano y reconocimiento de retina. En ese sentido, estos datos implican de forma indubitable, el **reconocimiento físico de una persona**. Estos datos, se subsumen en la fracción IV del artículo transcrito, en el supuesto de "análogos" ya que éste es el que se refiere a todo tipo de muestras corporales como los indicados.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

Por lo tanto, en términos del artículo 16 constitucional y 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el requerimiento de datos biométricos exige, para su justa obtención, que un Juez de control lo autorice, previa solicitud del Ministerio Público.

No obstante lo anterior, el artículo 180 Séptimo, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no alude en ningún sentido a la necesidad de obtener ese control judicial para acceder, vía el Padrón, a los datos biométricos que integra, sino que simplemente establece que si las autoridades conforme a las leyes cuentan con facultad para requerir al IFT, podrán acceder a aquél. Esto significa que cualquiera de los funcionarios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 189, de la misma Ley, tendrán acceso a datos personales contenidos en el Padrón, sin ningún tipo de control. Esto tiene como consecuencia eludir el control judicial a que se refieren los artículos 16 de la Constitución y 252 del Código Adjetivo Penal.

Por tanto, de acuerdo con lo que ordena el artículo 16 de la Constitución, y toda vez que la toma de datos biométricos constituye en términos del derecho procesal penal **una técnica de investigación**, que requiere control judicial, se llega a la convicción de que los artículos impugnados transgreden lo establecido por la Constitución Política, al permitir a las autoridades el acceso directo a los mismos, por medio del Padrón.

Debe decirse que aun y cuando se hace una remisión a las atribuciones de las autoridades conforme a sus leyes aplicables, lo cierto es que no determina requisitos claros para acceder a la información. Es decir, si será suficiente con que las leyes las autoricen en términos genéricos, o si se requerirá, además o solamente de su designación en sede administrativa, como lo establece el diverso artículo 189⁶², segundo párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, o si además, o únicamente, se necesitará de una orden judicial para el efecto. El hecho de que se susciten esta serie de cuestionamientos demuestra que la norma en realidad no está cumpliendo con la definición con certeza de los actos que le competen a las autoridades, lo que viola la seguridad jurídica y la legalidad en relación con las técnicas de investigación, toda vez que, la cuestión quedaría en cada caso sujeta a interpretación.

⁶² Artículo 189. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes.

Los titulares de las instancias de seguridad y procuración de justicia designarán a los servidores públicos **encargados de gestionar los requerimientos** que se realicen a los concesionarios y **recibir la información** correspondiente, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021**

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

Por otro lado, se tiene que todos los preceptos en comento y en particular el 180 Séptimus, violan las garantías seguridad y legalidad, toda vez que no establecen con certeza el número de personas que tendrán acceso a datos sensibles como los biométricos, pudiéndose así tener un número indefinido de personas que obtengan tales datos.

Aún más, el artículo en comento no define como será el acceso a los datos biométricos y a los restantes datos personales. Así, pudiera ser posible que se diera acceso a todo el Padrón o que el IFT únicamente diera los datos relativos a una persona. Esto es, no se encuentra definido en qué consistirá ese acceso, lo cual es fundamental de cara a la garantía de legalidad y taxatividad legal. Ya que al tratarse de una intervención en los derechos de protección de datos personales, privacidad, intimidad, identidad y de la niñez, es obligatorio que se haga en respeto al principio reserva de Ley.

En adición a lo anterior, tampoco se establecen los requisitos que deben contener los requerimientos de acceso a la información del Padrón o acceso al propio Padrón. Esto es, ya que la justificación para introducir la medida legislativa es la persecución de los delitos, entre las exigencias que para su acceso debería contarse, es que la autoridad demostrara que la persona respecto de la cual se solicita la información es sujeto de investigación penal y además, referida al delito de extorsión. Empero, al no ordenarse así, nuevamente será suficiente, en términos de la reforma, que de acuerdo con sus atribuciones los funcionarios tengan facultad expresa para requerir la información, lo cual es violatorio de las garantías en comento, puesto que lo que el legislador debió establecer fue, en su caso, las condiciones de acceso a dicha información y las garantías para su debida protección. Lo contrario es violatorio a los derechos y garantías de seguridad jurídica y legalidad.

Similares consideraciones sostuvo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las ya citadas C-293/12 y C-594/12, en que se analizó la Directiva 2006/24/CE, donde se sostuvo que no se establecía ningún criterio objetivo que permitiera limitar el número de personas que disponían de la autorización de acceso y utilización posterior de los datos conservados a lo estrictamente necesario, teniendo en cuenta el objetivo perseguido, máxime que no se contenían las garantías suficientes, que permitieran asegurar una protección eficaz de los datos conservados contra los riesgos de abuso y contra cualquier acceso y utilización ilícitos respecto de tales datos, por lo que se declaró su invalidez.

En ese sentido, el INAI considera que las reformas incluidas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al no prever la obligación de solicitar autorización previa judicial, se pretende eludir el control judicial, en la obtención de los datos



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

personales, es contrario a los derechos y garantías que reconoce el artículo 16 de la Constitución.

Décimoprimer concepto de invalidez.- El párrafo segundo del artículo 180 Bis de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, transgrede el principio de presunción de inocencia, previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, precisa de manera textual en su artículo 180 Bis, que el registro del número de una línea telefónica móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil presume, con independencia de lo previsto en las leyes aplicables, la existencia de la misma, su pertenencia a la persona que aparece en aquél como titular o propietaria, así como la validez de los actos jurídicos que se relacionan con el respectivo contrato de prestación de servicios en sus diferentes modalidades y que obran en el Padrón salvo prueba en contrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, Apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Con lo anterior, se indica que la existencia de una línea de telefonía móvil registrada en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, produce la presunción sobre la existencia de la línea, la propiedad y/o titularidad de la misma y la validez de los actos jurídicos relacionados con el contrato de prestación de servicios respectivo. Se trata, según el numeral que se comenta, de una presunción *iuris tantum*, que admite prueba en contrario. Así, es la consideración de este Instituto accionante, que lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 180 Bis referido, transgrede el principio de presunción de inocencia, reconocido por el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política que, para pronta referencia, dispone:

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

La disposición cuya inconstitucionalidad se reprocha, modifica sustancialmente las premisas en las que se sustenta el principio de presunción de inocencia. Es así, porque supone tres supuestos que concatenados, arriban a una conclusión indubitable en términos de la estructura lógica de la reforma, que no es otra cosa, que la responsabilidad penal por la comisión de un delito. Es decir, si el registro de una línea de telefonía móvil en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil genera la



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021**

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"

presunción –como un hecho que la ley considera como cierto sin necesidad de probarlo— sobre la existencia de la línea, su titularidad y la validez del contrato de servicio correspondiente, en el supuesto caso que dicha línea sea vinculada como instrumento de un delito, su titular o propietario, de forma inmediata, será considerado como el responsable de ese hecho delictivo.

La presunción que incorpora la reforma desatiende la lógica probatoria más elemental. Aquella que indica la imposibilidad material de demostrar un hecho de naturaleza negativa. Es decir, revierte la carga de la prueba en perjuicio del titular de una línea de telefonía precisamente porque la presunción asume que el titular de esa línea, sería el autor del hecho delictivo. Es así, si se atiende a lo que precisa el primer párrafo del artículo citado, por cuanto a que el fin del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, es colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos. Lo que quiere decir que la presunción únicamente es funcional, en tanto se acredite la responsabilidad penal del titular de la línea. Dicho en otros términos, ante la comisión de un ilícito que involucre una línea telefónica dada de alta en el Padrón, su titular de forma automática, será presumido culpable y la lógica para demostrar lo contrario, es decir, su inocencia, atenta en contra de las reglas elementales de la carga probatoria.

Es pertinente referir que el principio de presunción de inocencia, arroja la carga de la prueba al acusador y constituye, entre otras cosas, el derecho a no ser considerado como partícipe o autor de un hecho delictivo, hasta en tanto no se demuestre la culpabilidad. Asimismo, la jurisprudencia ha desarrollado el principio en cuestión, a partir de los conceptos de presunción de inocencia como regla probatoria, como regla de trato procesal y como estándar de prueba. Así, la regla probatoria establece las características de los medios de prueba y quien debe aportarlos, para considerar que existe una prueba de cargo válida y derrotar el estatus de inocencia. Por su parte, la regla de trato procesal o regla de tratamiento comprende la forma en que debe tratarse a una persona que está sometida a un proceso penal, que implica en la mayor medida posible, evitar equiparar al imputado con el culpable, lo que supondría una anticipación de la pena. Por último, el estándar de prueba o regla de juicio, comprende las condiciones que debe satisfacer la prueba para considerar que es suficiente condenar, y una regla de la carga de la prueba, entendida como la norma que establece cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba. Así, ese Alto Tribunal ha dispuesto lo siguiente en la tesis 2a. XXXV/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación, tomo XXV, página 1186, cuyo rubro y texto es:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal **impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador**, es un derecho fundamental que la Constitución Política



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, **este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de "no autor o no participe" en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia.**

Asimismo, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en la jurisprudencia 1a./J. 24/2014, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el semanario judicial de la federación, tomo I, página 467, cuyo rubro y texto es el siguiente:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de sus vertientes se manifiesta como "regla de trato procesal" o "regla de tratamiento" del imputado, en la medida en que este derecho establece la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, **la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.**

De lo anterior, es posible desprender que el segundo párrafo del artículo 180 Bis de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, hace precisamente lo contrario a lo que postula el principio de presunción de inocencia. Lo hace así, a partir de presumir la titularidad y/o propiedad de una línea de telefonía móvil, en tanto que en el supuesto hipotético que dicha línea se encuentre involucrada en la comisión de un ilícito, su consecuencia inmediata será arrojar la carga de la prueba al titular de la línea y no al acusador.

De tal forma que la categoría con que será tratado el titular de una línea de telefonía móvil, como consecuencia de esta disposición normativa, será aquella de autor o partícipe en el hecho ilícito. Por otro lado, la disposición que se comenta resulta inconstitucional, en tanto que de hecho da tratamiento de culpable al imputado con lo cual se estaría ante una anticipación de la pena, transgrediendo el principio de trato procesal de la presunción de inocencia.

La inconstitucionalidad que se reclama, debe ser analizada a partir del esquema de la propia Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Es así, en tanto que la



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

presunción sobre la existencia, titularidad y validez jurídica de la línea de telefonía móvil, tiene coherencia solo en la medida en que la finalidad del padrón, tal y como lo expone el propio numeral, es colaborar con las autoridades de seguridad y justicia. Así, la presunción solo es válida y será efectiva, al momento en que se vincule una línea telefónica con un hecho delictivo. Es entonces, que deviene en inconstitucional, porque atenta precisamente en contra de los postulados esenciales de la presunción de inocencia y carga probatoria. Esto, aún y cuando el mismo numeral disponga que la presunción es conforme a lo previsto por el artículo 20 constitucional. Es decir, esa simple referencia no dota de constitucionalidad a la presunción en cuestión, máxime que su esencia es considerar como culpable al titular de una línea de telefonía móvil relacionada con un hecho delictivo.

En ese sentido, el INAI considera que el artículo 180 bis de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es contrario al principio de presunción de inocencia, previsto en la fracción I, del inciso B, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su contenido debe ser declarado inconstitucional.

SOLICITUD DE SUSPENSIÓN

Según un reporte publicado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones hasta diciembre de 2019, en México había **122 millones de usuarios de servicios de telefonía móvil**, los mismos que verán afectado su derecho a la privacidad, derivado de la obligación de entregar datos personales y datos personales sensibles, bajo un sistema que no establece las garantías mínimas que le aseguren que su esfera más íntima estará debidamente resguardada.

El Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil que se incluyó el pasado dieciséis de abril en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es contrario al parámetro de regularidad constitucional por transgredir el derecho a la protección de datos personales, privacidad, seguridad jurídica y la presunción de inocencia.

Permitir que la reforma surta efectos y que, por tanto, los aproximadamente 122 millones de usuarios de telefonía móvil, entreguen sus datos personales a particulares y al Instituto Federal de Telecomunicaciones, es una violación que no tiene forma de reparación. Una vez entregada la información privada de una persona, el daño es irreversible y el análisis de constitucionalidad giraría en torno a una transgresión ya materializada.

Estas consideraciones, indudablemente, no pueden desvincularse de criterios jurídicos que han permitido la suspensión de los efectos de normas que se demandan vía acción



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
"2021: Año de la Independencia"**

de inconstitucionalidad, cuando éstos representan una grave amenaza a los derechos humanos. Ahora, si bien es cierto el artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece expresamente que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no da lugar a la suspensión de la norma cuestionada, también lo es que cuando se está ante una posible violación generalizada e irreparable de derechos humanos, dicho precepto debe ser flexible. Esto es, el artículo 64 no debe aplicarse de forma indiscriminada ni indiferente a las potenciales violaciones que se puedan causar por efecto directo de la norma cuya constitucionalidad está en duda.

En ese sentido, a efecto de actuar de conformidad con los criterios establecidos en el artículo primero constitucional que prevé obligaciones de respeto, garantía, promoción y protección en materia de derechos humanos, debe flexibilizarse la aplicación del artículo 64 ya referido, para dar paso a conceder la suspensión en el caso concreto.

Como apoyo a lo anterior, resulta aplicable *-mutatis mutandis-* la jurisprudencia P./J. 27/2008, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, marzo de 2008, página 1472, cuyo rubro y texto es el siguiente:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con dicho criterio, el objetivo de la suspensión es doble. En primer lugar, se persigue un objetivo vinculado directamente con la tramitación del juicio, a efecto de preservar la materia sobre la cual se decidirá la constitucionalidad. En segundo lugar, el objetivo está vinculado con la pretensión de la parte actora en el sentido de paralizar los efectos de la norma a fin de prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal. Ambos objetivos se persiguen al solicitar la suspensión de los efectos de la reforma a la Ley Federal de



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021
Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021
*"2021: Año de la Independencia"***

Telecomunicaciones y Radiodifusión que se impugna, en tanto la negativa de suspender ocasionaría, por un lado, la pérdida de la materia del juicio y, por otro, la violación irreparable de los derechos de la sociedad.

Resultan aplicables, asimismo, las consideraciones emitidas por el Ministro Alberto Pérez Dayán al resolver el incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018. Sobre el particular, el Ministro ponente consideró que la interpretación constitucionalmente válida que debe darse al último párrafo del artículo 64 de la ley de la materia, lleva a sostener como excepción que, en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales que impliquen una transgresión irreversible de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión, sobre todo en casos en que de obligarse a cumplir el mandato de ley, el daño se vuelve irreparable o el propio juicio que sin materia por ser precisamente es el tema decidir en el fondo.

En atención a lo expuesto, el INAI considera que no existe impedimento jurídico para dictar una medida suspensiva en sentido favorable, aunado a que con este pronunciamiento no se pone en peligro la seguridad o el orden público, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad. Por el contrario, de no concederse la medida solicitada se afectarían irreparablemente los derechos fundamentales que se aducen como vulnerados a lo largo de esta demanda, ocasionando con ello daños irreversibles a los titulares de líneas de telefonía móvil.

Por ello, solicita la suspensión de los efectos y consecuencias de las reformas publicadas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a efecto de paralizar los daños pueden causar las obligaciones de registro derivadas de tal normativa.

Por todas las razones antes expuestas en los conceptos de invalidez, y a lo largo de la demanda, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, declare la invalidez de los preceptos impugnados, 15, fracción XLII Bis, 176, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes (sic), 180 Sextus, 180 Septimus, 190, fracciones VI y VII, 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter, 307 Quintus, Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto, todos Transitorios del mismo Decreto, así como de las omisiones detectadas, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

Asimismo, se solicita que, con base en el artículo 41 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

Mexicanos, se extienda la declaratoria de invalidez a las normas cuya validez depende de las normas que se invaliden en sentencia.

VI.- Pruebas.-

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ofrece las siguientes probanzas.-

- a) Documental pública.- Consistente en copia certificada digitalizada de la credencial expedida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mediante la cual se acredita la personalidad de Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar como Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- b) Documental pública.- Consistente en el original del acuerdo de fecha veintisiete de abril de dos mil veintiuno, por el que se aprueba que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, presente acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del Decreto de Reformas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciséis de abril de dos mil veintiuno. (Anexo 2).

Por lo antes expuesto, a Ustedes, C.C. Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respetuosamente solicito:

Primero.- Tener por presentada la demanda de acción de inconstitucionalidad, con la personalidad que ostento.

Segundo.- Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en los términos que fue planteada.

Tercero.- Tener por designados como delegados a las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

Cuarto.- Conceder la suspensión solicitada en los términos del último apartado de esta demanda.

Quinto.- Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0871/2021

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2021

"2021: Año de la Independencia"

Sexto.- Previos trámites y en el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y, por tanto, sea declarada la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, y a su vez, se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular, reitero a **Ustedes** la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E

**GONZALO SÁNCHEZ DE TAGLE PÉREZ SALAZAR
DIRECTOR GENERAL
DE ASUNTOS JURÍDICOS**

GSTPZ/ETCH-MR/ALRJ