

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 25 DE ABRIL DE 2022.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

82/2021
Y SU
ACUMULADA
86/2021

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA LXIV LEGISLATURA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL 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 DE DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.

(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)

71/2021

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN CONTRA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y OTRA AUTORIDAD, DEMANDANDO LA INVALIDEZ 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 DE DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.

(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)

3 A 78
EN
LISTA

**“*VERSIÓN PRELIMINAR SUJETA A CORRECCIONES
ORTOGRÁFICAS Y MECANOGRÁFICAS*”**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
25 DE ABRIL DE 2022.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
LORETTA ORTIZ AHLF
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la

sesión pública número 41 ordinaria, celebrada el jueves veintiuno de abril del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2021 Y SU ACUMULADA 86/2021. PROMOVIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA LXIV LEGISLATURA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 16 DE ABRIL DE 2021.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Piña Hernández y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2021 Y SU ACUMULADA 86/2021.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE DE LA FRACCIÓN XLII BIS, DEL ARTÍCULO 15, Y LOS ARTÍCULOS 180 BIS, 180 TER, 180 QUÁTER, 180 QUINTES, 180 SEXTUS, 180 SEPTIMUS, 307 BIS, 307 TER, 307 QUÁTER Y 307 QUINTUS, ASÍ COMO LA DE LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO, ADICIONADOS A LA LEY FEDERAL DE

TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS “EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL” DEL ARTÍCULO 176, “Y REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL” DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 190, “Y, PROCEDER A REALIZAR EL AVISO CORRESPONDIENTE EN EL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL” Y “EL INSTITUTO PARA EFECTOS DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL O” DE LA FRACCIÓN VII, DEL ARTÍCULO 190, REFORMADOS MEDIANTE DICHO DECRETO.

TERCERO. LAS DECLARATORIAS DE INVALIDEZ SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL CONSIDERANDO OCTAVO DE LA MISMA.

CUARTO PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. De conformidad con la metodología aprobada en la sesión previa, someto a su consideración, en votación económica, los apartados de competencia, precisión de normas impugnadas, oportunidad y legitimación. ¿Están de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Secretario, tome votación sobre el considerando Quinto. Causas de improcedencia.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor, apartándome del párrafo cuarenta y dos.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: A favor.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto, separándome de algunas consideraciones.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta. El señor Ministro González Alcántara Carrancá, en contra del párrafo cuarenta y dos; el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Señoras, señores Ministros el fondo de este asunto —como es conocido por todas y por todos— tiene dos temas: el considerando sexto que trata las violaciones al procedimiento legislativo y, el considerando séptimo que trata de la vulneración a los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales. En el cual, se analizan como sistema todos los preceptos impugnados.

De tal suerte que, siguiendo la metodología establecida en el proyecto —y tal como lo platicamos en la sesión previa— tocará analizar en primer término, el considerando sexto. Violaciones al proceso legislativo, para lo cual le cedo el uso de la palabra a la señora Ministra Norma Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Bueno, antes de iniciar este punto, —sí— me gustaría señalar que, con relación al presente asunto, en la ponencia se recibió durante la instrucción de este asunto, una serie de manifestaciones de diversas organizaciones bajo la figura de *amicus curiae*: la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, la Red en Defensa de los Derechos Digitales, el Centro Iberoamericano para el Desarrollo de Investigaciones de la Ciberseguridad, A. C., entre otros, por lo que si este Tribunal Pleno no tiene inconveniente, me parece oportuno realizar un agregado en los resultandos del proyecto, a fin de hacer constancia de esta circunstancia, tal y como lo he hecho en los proyectos que he presentado ante este Pleno.

Aprobados los aspectos procesales, en el presente considerando, en el considerando sexto, se analiza el primer tema de fondo relacionado con la invalidez del proceso legislativo que dio lugar a la creación del decreto impugnado, para facilitar su análisis y votación voy a realizar una exposición general del presente apartado.

En un primer concepto de invalidez, los Senadores accionantes hacen valer dos violaciones al procedimiento. En primer lugar, sostienen que los dictámenes elaborados por las Cámaras de

Origen y Revisora no cumplieron con los requisitos de fundamentación y motivación de los actos legislativos, toda vez que no se dieron razones suficientes para justificar la afectación a los derechos de la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

En segundo lugar, consideran que existieron irregularidades en la aprobación del dictamen respectivo por parte de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transporte y de Estudios Legislativos, esto al interior de la Cámara de Senadores. Ambos argumentos se califican de infundados.

Con relación a la falta de fundamentación y motivación, se reitera la doctrina del Tribunal Pleno en el sentido de que este principio tiene una interpretación distinta cuando se predica del proceso legislativo, pues se ha sostenido que tal garantía se satisface cuando el legislador actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere —fundamentación— y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas —motivación—, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

Y en este sentido, se considera que el decreto está debidamente motivado, porque del análisis del proceso legislativo es posible apreciar que la necesidad de introducir esta nueva regulación derivó del crecimiento de los delitos cometidos a través del uso de dispositivos móviles.

En consecuencia, el legislador ideó crear una base de datos con la información de los titulares de las líneas de telefonía móvil, a fin de combatir de una manera más eficiente estos delitos, mediante un padrón ligado a dicha autoridad y dicha facultad se encuentra prevista en el marco competencial del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución General.

Por otro lado, respecto de la segunda violación que se hace valer, los Senadores accionantes señalan que la aprobación del dictamen respectivo se realizó vulnerando el artículo 150, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República, puesto que aseguran que conforme a dicha normativa, los dictámenes producidos bajo la modalidad de trabajos de comisiones unidas, deben ser aprobados en ese acto por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones e igualmente el proyecto propone declarar infundado tal razonamiento, puesto que, contrario a lo que alegan los Senadores de la norma referida no se desprende que cuando se trabaja bajo la modalidad de comisiones unidas el dictamen tiene necesariamente que aprobarse en un solo acto por ambas comisiones. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Piña. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Gracias. Yo estoy a favor y solamente me aparto de algunas consideraciones que tienen que ver con la fundamentación y motivación legislativa, como lo he hecho en precedentes. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo en general estoy de acuerdo con esta parte del proyecto, no obstante lo anterior, me separo del párrafo ochenta y cinco, pues considero que resulta contrario al sistema de trabajo de las comisiones unidas, el que una de las comisiones —la Comisión de Comunicaciones y Transportes— haya votado y aprobado el dictamen, estando pendiente la votación de la otra —la Comisión de Estudios Legislativos— sobre las reservas presentadas, pues si bien, en el Reglamento del Senado, no existe una regla específica que resuelva esa circunstancia, es decir, una previsión que ordene suspender la votación de una de las comisiones hasta que la otra resuelva, me parece que derivado de la naturaleza del trabajo en Comisiones Unidas, cuando exista un empate en una de ellas homólogas, debe esperar a que se resuelva este punto, sobre todo si el resultado de dicha votación puede implicar que ciertas cuestiones se discutan antes de presentar el dictamen correspondiente al Pleno del Congreso.

Dicha interpretación —a mi juicio— es la que más respeta o respetaría y garantizaría la deliberación pública que también debe estar presente en la etapa de comisiones. A pesar de ello, considero que, en este caso específico, tal situación no tiene el potencial de invalidar todo el procedimiento legislativo de la norma impugnada.

De tal manera que —yo— estoy de acuerdo con esta parte del proyecto, separándome —nada más— de ese párrafo ochenta y cinco y las consideraciones que en él se contienen. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Aguilar. ¿Algún otro comentario? Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. Yo también estoy de acuerdo con este apartado, simplemente me apartaría de los párrafos ochenta y tres y ochenta y cinco, por razones muy similares a las —ya— expuestas por el Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, apartándome de los párrafos ochenta y tres y ochenta y cinco y anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor del proyecto, apartándome de las consideraciones que señalé.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto, apartándome del párrafo ochenta y cinco y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:

Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los párrafos ochenta y tres y ochenta y cinco, con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro González Alcántara Carrancá, en contra de consideraciones y el señor Ministro Aguilar Morales, en contra del párrafo ochenta y cinco, con anuncio de voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Pasamos al considerando séptimo, que es propiamente el estudio de fondo. Señora Ministra ponente, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Como una primera... —como una primera— cuestión metodológica, en la propuesta se precisa, que el estudio que habrá de realizarse abarca la totalidad de las normas que integran el decreto “combatir”, no solo porque los accionantes impugnan todos y cada uno de los artículos que lo componen, sino además, porque el núcleo de dicha impugnación gira en torno a la creación y regulación del padrón nacional de usuarios de telefonía móvil, en tanto, consideran los accionantes que, este sistema normativo genera una afectación injustificada en los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales —entre otros—.

Sobre la afectación a derechos humanos, se reitera lo que en múltiples precedentes ha sostenido este Tribunal Pleno: ningún derecho humano puede plantearse en términos absolutos. En consecuencia, no toda limitación a derechos humanos puede considerarse en automático, inconstitucional o inválida, pues para poder arribar a dicha conclusión, es necesario primeramente, analizar si dicha limitante es razonable y justificada a la luz de la metodología que esta Corte ha denominado “la prueba de proporcionalidad”. En esa tesitura, esta parte del proyecto desarrolla los distintos pasos que integran este test, a fin de poder determinar; primero, si el decreto por el que se crea y regula el PANAUT, genera un impacto, en primer lugar, en los derechos de privacidad e intimidad y protección de datos personales; y segundo, de ser el caso, si dicha afectación es razonable a la luz de las distintas gradas que integran esta parte del test.

En cuanto al primer punto, el proyecto considera que el sistema normativo —sí— genera un impacto en los derechos humanos en juego. Para justificar esta conclusión se realiza un estudio sobre los alcances y la interrelación que existe entre estos derechos, para lo cual se examinan tanto el Texto Constitucional como el texto de los diversos instrumentos internacionales que los reconocen, así como distintos elementos del llamado “derecho blando” pasando —desde luego— por la extensa doctrina desarrollado por este Alto Tribunal, así como por los diversos criterios emitidos por tribunales internacionales, destacándose las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De dicho análisis se concluye que, estos derechos, aunque distinguibles y autónomos, se encuentran estrechamente

vinculados entre sí, puesto que la interdependencia que existe entre sus respectivos ámbitos de tutela da lugar a un bloque de defensa, el cual busca proteger al individuo de cualquier interferencia o molestia que por cualquier medio pudiera efectuarse sobre la esfera de su privacidad —entendida en sentido lato—, ya sea que provenga de particulares o bien del propio Estado.

Se precisa que dicho ámbito constituye un aspecto fundamental en una sociedad democrática, dado que proporciona a las personas las condiciones necesarias para el despliegue de su individualidad, autonomía y libertad, de ahí que figure como un presupuesto necesario para el ejercicio del resto de los derechos humanos; pero, además, se reconoce que estos derechos han dejado de ser solo un ámbito de defensa de un espacio exclusivo y excluyente para convertirse ahora en un conjunto de poderes activos de conocimiento, acceso y control de la información personal, dando lugar a la llamada “autodeterminación informativa”, es decir, el poder para determinar quién, qué y con qué motivo pueden acceder a nuestros datos personales; ámbito que protege a las personas frente a la recopilación y conservación de su información y también respecto del uso que se le dé a la misma. Todos estos argumentos —como señalé— son tomados también de diversos precedentes de este Tribunal Pleno, entre ellos, fundamentalmente, los que se han pronunciado en la Primera Sala.

En consecuencia, es claro que dicho ámbito se ve afectado al imponer a los usuarios de telefonía móvil la obligación de entregar sus información privada, íntima y datos personales, incluyendo datos sensibles, con la correlativa facultad otorgada a terceros particulares y al propio Estado para recopilarlos y poder acceder a

ellos, pero, además, este impacto también se actualiza desde la perspectiva de la autodeterminación informativa porque si en función de esta vertiente la persona tiene el poder para determinar quién, qué y con qué motivo puede acceder a sus datos personales, esta dimensión también se ve impactada por el PANAUT, pues la entrega de los datos personales y sensibles no es optativa, sino que se impone como una obligación a los usuarios, a fin de poder adquirir o conservar el servicio de telefonía móvil, además, el usuario tampoco define el uso y destino que se le dará a su información, ya que tales aspectos vienen definidos por la ley, por lo que el consentimiento no juega un papel relevante en esta regulación.

Finalmente, se precisa que este impacto en los derechos humanos analizados es intenso, en función de cuatro elementos que se destacan del sistema normativo impugnado.

Primero. El tipo de información que el PANAUT ordena recabar, pues se relaciona con los aspectos más íntimos de la persona, como son sus datos biométricos, pero, además, la información en su conjunto permite extraer conclusiones muy precisas sobre la esfera de sus privacidad.

Segundo. La información pasa directamente a estar en posesión del Estado a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Tercero. La extensión de la medida, en tanto abarca a todos los usuarios de telefonía móvil, lo que hoy en día incluye prácticamente a casi toda la población del país, según los datos que se establecen en el propio proyecto.

Cuarto. En el decreto impugnado no existe algún precepto que establezca un límite temporal para que el Estado permanezca en posesión de esos datos.

Pero además, —como lo señalé— no debemos olvidar que el proporcionar y el tratamiento de los datos personales no es optativo para las personas, sino que constituye una condición obligatoria si quieren tener acceso al uso de la telefonía móvil.

Por tanto, se concluye que el decreto impugnado genera un impacto fuerte en los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

Segundo punto. Esta primera conclusión impone como consecuencia analizar ahora si esta afectación que se ha reconocido resulta razonable o justificada a la luz de las distintas gradas que integran la prueba de proporcionalidad.

En este punto, se precisa que se va desarrollar un escrutinio ordinario, pero también un escrutinio estricto, puesto que si bien la afectación se predica sobre los derechos a la privacidad y protección de datos personales, lo cierto es que también se encuentran comprometidos los derechos a la intimidad y protección de datos sensibles; prerrogativas que constituyen un núcleo protegido con mayor celo y fuerza, pues dada su estrecha vinculación con los aspectos más íntimos de la persona, exige una protección especial y reforzada. Realizada esta precisión, el proyecto inicia con el análisis de las diversas gradas que integran el escrutinio ordinario.

En esta línea, se considera que el sistema normativo que crea y regula el PANAUT, persigue un fin constitucionalmente válido y además es una medida idónea para satisfacer esta finalidad.

La medida legislativa persigue un fin constitucionalmente válido, porque de la exposición de motivos y del texto expreso del artículo 180 Bis del decreto impugnado, se desprende que este padrón se creó con la finalidad de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos a través del uso de un dispositivo móvil. Concretamente, se buscó crear una herramienta que facilitara la identificación de aquellas personas que usaran estos dispositivos con fines criminales, de ahí que esta finalidad pueda enmarcarse dentro de las obligaciones impuestas al Estado en materia de seguridad pública.

También se reconoce que es legítima para efecto de la recopilación y tratamiento de datos personales, pues tanto la Constitución General, como los distintos instrumentos internacionales, son coincidentes en establecer que la seguridad pública es un principio de orden público cuya relevancia justifica —en ciertos casos y bajo ciertas condiciones— la limitación a los derechos a la privacidad y protección de datos personales.

Se precisa que dicha medida legislativa es idónea para la consecución de la finalidad planteada, puesto que existe una relación de medio fin entre la creación del PANAUT y el combate de aquellos delitos cometidos a través de la utilización de dispositivos móviles.

El proyecto precisa sobre la idoneidad que en esta grada del test corresponde analizar únicamente si existe una relación de instrumentalidad entre la medida legislativa analizada y el fin

constitucionalmente válido que se persigue. Esto es, si la medida contribuye, en alguna medida, a la satisfacción de dicha finalidad, pero no implica analizar si la medida adoptada por el legislador es la mejor de las medidas posibles, o si es plenamente eficaz para la consecución de la finalidad que persigue. De ahí que, se estimen infundados los argumentos de los promoventes.

La tercera grada que se analiza en el proyecto es la que tiene que ver con la necesidad de la medida. Acorde con la metodología reconocida por este Alto Tribunal, en esta grada del test, debe analizarse si existen otras medidas o mecanismos que resulten igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen en primer lugar, y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad del derecho fundamental afectado. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y a la vez intervenga con menor intensidad al derecho que se pretende proteger, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

Con base en dicho parámetro, se analizan las distintas figuras que —ya— se encuentran previstas en el artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, las cuales están relacionadas con la colaboración con las autoridades de seguridad y procuración de justicia a fin de combatir de manera eficaz los delitos cometidos a través del uso de dispositivos móviles, y de este estudio comparativo se concluye que estas medidas en sí mismas —pero también en su conjunto— son igualmente idóneas para coadyuvar con las autoridades de seguridad y procuración de justicia, a fin de proporcionar información útil y valiosa para combatir los delitos que se cometen

mediante el uso de dispositivos móviles; sin embargo, estas medidas resultan ser menos restrictivas de los derechos a la privacidad y protección de datos personales en función básicamente de tres elementos centrales.

Estas medidas con las que comparamos el PANAUT, no otorgan al Estado acceso generalizado e irrestricto a la información privada de las personas; segundo, por el contrario, dicho acceso requiere de una autorización judicial, lo que permite un mayor control sobre posibles arbitrariedades; tercero, el acceso a dicha información exige al menos una razonable relación entre la persona cuyos datos van a ser expuestos y las conductas que las autoridades investigan, lo que implica una afectación específica y particular y no generalizada como la que impone el PANAUT; y, cuarto, la afectación a los derechos es temporal, pues está sujeta a un plazo específico, a diferencia del PANAUT que no prevé por cuánto tiempo el Estado permanecerá en posición de esta información.

Y, en consecuencia, se concluye que el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil no resulta una medida legislativa necesaria en una sociedad democrática, pues no mantiene un equilibrio entre la necesidad de los datos en circunstancias limitadas y el debido respeto al derecho de la privacidad —*en sentido lato*— de las personas; además, de no encontrar justificación, pues la Ley Federal de Telecomunicaciones y el Código Nacional de Procedimientos Penales —ya— prevén una serie de mecanismos igualmente idóneos —o más— para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de los delitos cometidos a través de luz y uso de dispositivos móviles, pero que resultan menos restrictivas de los derechos a la privacidad y protección de datos

personales; y, por lo tanto, se concluye que, procede declarar la invalidez de la totalidad del sistema normativo que crea y regula el PANAUT, puesto que impone una afectación a los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales y sensibles que no resulta razonable ni justificada.

Finalmente, esta conclusión se refuerza con dos aspectos adicionales que se desprenden del Decreto combatido, primero, no se prevén salvaguardas o mecanismos de protección específicos y suficientes para garantizar la seguridad de la base de datos, a fin de evitar —en la medida de lo posible— el mal uso de esa información o su vulneración y, Segundo. Se incumplió el mandato de mejores prácticas que impone el artículo 74 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el cual obligaba al Congreso a llevar a cabo una evaluación de impacto en la protección de datos personales según lo establece expresamente este artículo, lo cual no se cumplió; y estos aspectos colocan a los derechos humanos analizados, en una grave situación de riesgo que no puede avalarse a la luz en los artículos 6 y 16 constitucionales, y al resultar fundado, precisamente, el concepto de invalidez que al respecto hicieron valer las accionantes, resulta innecesario ocuparnos de los diversos aspectos que también hicieron valer, relativos a: presunción de inocencia, protección de la niñez, etcétera. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Piña. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:

Muchísimas gracias, Ministro Presidente. Primero que nada, me gustaría iniciar felicitando a la Ministra ponente y a su equipo de trabajo, por la seriedad y profundidad con la que han abordado el asunto que discutimos el día de hoy.

Este asunto es de enorme trascendencia, pues a través de él exploramos la forma y exploramos los límites de los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales, derechos que son de creciente importancia ante el desarrollo de las tecnologías de la información y, en particular, ante la relevancia que los teléfonos móviles han adquirido en la vida íntima de las personas.

El Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, mejor conocido como PANAUT, es una medida que, por la forma en que está diseñada, exige a los ciudadanos ceder sus datos personales a cambio de mayor seguridad.

Me parece que este planteamiento nos presenta una falsa, como peligrosa, dicotomía entre seguridad y privacidad, en parte, porque, paradójicamente, ceder el control sobre los datos personales representa —en sí mismo— un peligro para la seguridad de los usuarios. La experiencia del fallido Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, conocido como RENAUT, creado en el dos mil nueve, es un buen ejemplo de esto. Contrario a lo esperado, el RENAUT puso en mayor riesgo a los usuarios de telefonía móvil y al filtrarse, por eso, en el año dos mil once, se destruyó; sin embargo, esta base de datos —ya— se encontraba en el mercado ilegal en nuestro país y como el genio de la botella de los cuentos infantiles, una vez que se pierde el control sobre los datos

personales, es prácticamente imposible recuperarlos. En este sentido, estoy de acuerdo con el proyecto y que declara inconstitucional la totalidad del sistema normativo que regula el padrón y, en general, con el análisis presentado por la señora Ministra ponente.

Me parece que nos enfrentamos ante un caso en el que los derechos a la privacidad, los derechos a la intimidad y los derechos a la protección de datos personales de todos los ciudadanos se deben de ponderar frente al objetivo que se nos plantea la norma, combatir la delincuencia. Es cierto que, tal como lo señala la Constitución Federal, la protección de datos personales puede restringirse por razones de seguridad pública y para la protección de los derechos de terceros; sin embargo, la restricción al derecho debe de ser proporcional. Así pues, realizar un test de proporcionalidad para estudiar la medida, es adecuado como pertinente, no sólo porque —ya— hemos utilizado esta metodología en numerosas ocasiones para evaluar restricciones a los derechos humanos, sino también porque el principio de proporcionalidad es un principio del tratamiento de datos personales reconocido por las leyes de la materia en México y por el artículo 5 inciso c) del Convenio 108 del Consejo de Europa en Materia de Datos Personales, del cual —afortunadamente— México forma parte.

Me gustaría señalar; sin embargo, que difiero parcialmente en la metodología, pues considero que no es necesario aplicar el test de proporcionalidad en distintos niveles de escrutinio como hemos hecho en el examen de igualdad, estoy de acuerdo en que nos encontramos frente a afectaciones a derechos especialmente sensibles que exigen una tutela reforzada, no obstante, considero

que los pasos del test de proporcionalidad permiten valorar en mayor o menor grado los derechos protegidos frente a las medidas estudiadas sin que resulte necesario de antemano elevar su nivel de escrutinio.

Ahora bien, —ya— en cuanto al análisis específico de la medida estoy de acuerdo con que el PANAUT no pasa el test de proporcionalidad, pero considero que esto es porque no supera la grada de idoneidad. Tal como lo señala el proyecto, la grada de idoneidad presupone la existencia de una relación medio fin entre la medida que restringe el derecho y el fin que esta persigue. Para superar la grada es suficiente que la medida contribuya en algún modo y grado a lograr el propósito propuesto por el legislador; sin embargo, me parece que el caso particular del PANAUT amerita un análisis más minucioso en esta grada, dado que el padrón tiene un claro predecesor, el RENAUT que aporta una evidencia específica aplicable directamente a nuestro país de la ineficacia de la medida para alcanzar ese objetivo; si bien es cierto que el PANAUT no es textualmente idéntico al RENAUT, ambas bases de datos son, en la práctica casi iguales y las diferencias resultan irrelevantes para los efectos del análisis que aquí se nos presenta. Con el PANAUT, se pretende reducir la incidencia delictiva con el argumento de que las autoridades al contar con los datos personales de todos los usuarios de telefonía podrían identificar y detener a quienes cometan delitos utilizando teléfonos móviles; sin embargo, la exposición de motivos en la iniciativa por la que se derogó el RENAUT en el dos mil once, señala, justamente a dicho argumento como la principal razón por la que este fracasó, pues parte de una falsa premisa, que las personas cometiendo los delitos utilizan celulares registrados a su nombre o a nombre de sus cómplices.

La iniciativa que llevó a la derogación de la RENAUT también señala que un problema de dicho registro fue que no se podía garantizar la veracidad de los actos, el PANAUT parece abordar este problema al referirle a los usuarios proporcione sus datos biométricos; sin embargo, esto en realidad no soluciona el problema para que los datos biométricos pudieran ser útiles para tales efectos deberían poder usarse con un padrón nacional de identidad que —ya— contara con los datos biométricos, pero en México no existe un registro con estas características, lo más parecido a esto es el Padrón Electoral del Instituto Nacional Electoral que únicamente cuenta con el 75% (SETENTA Y CINCO POR CIENTO) de una parte importante de la población registrada, lo que significa que no se podría verificar la identidad de todos los que se registran en el PANAUT o alternativamente se tendría que negar el servicio de telefonía móvil a los ciudadanos que no se encuentren inscritos en el Padrón Electoral, ciudadanos que tienden a formar parte de la población vulnerable, más aún, incluso, si se pudiera garantizar la veracidad de la información que se registra en el PANAUT, este seguiría sin ser útil para disuadir a la delincuencia porque podrían seguirse cometiendo delitos utilizando teléfonos registrados con otros nombres, con tarjeta SIM del extranjero o con los servicios de internet para hacer llamadas telefónicas.

Por lo anterior, me parece que el PANAUT no supera la grada de idoneidad del test de proporcionalidad y —para mí— resulta inconstitucional, por lo que deberá de declararse la invalidez de la totalidad del decreto —como lo propone el proyecto—.

Ahora bien, me parece importante señalar también que, aun suponiendo que el PANAUT —sí— se considerara idóneo para

perseguir los delitos cometidos con dispositivos móviles, este tampoco supera la grada de necesidad por las razones que la Ministra ponente señala puntualmente y expone en su proyecto.

Asimismo, me gustaría señalar, que estoy de acuerdo con el señalamiento de que la ley también falla al no establecer condiciones generales para el desarrollo de mecanismos específicos que garanticen una protección eficaz de los datos y, en el mismo sentido que el PANAUT, requeriría de una evaluación de impacto en la protección de datos personales.

Finalmente, me gustaría hacer una respetuosa sugerencia para fortalecer el proyecto. En el estudio de fondo referir en adición a la normativa nacional e internacional —que ya se cita puntualmente— al Convenio 108 como fundamento para el derecho de protección de datos personales. Es cuanto, Ministro Presidente, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Loretta Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministro Presidente. En una sociedad como la nuestra es claro que existe la necesidad imperiosa de que el Estado busque, por un lado, salvaguardar la seguridad nacional y la seguridad pública y, por el otro, garantizar los derechos humanos a la privacidad, la intimidad y protección de datos personales de todas las personas, los cuales son presupuesto para el goce y disfrute de otros derechos humanos.

Como bien señala el proyecto, estos son derechos que no son ilimitados, por ejemplo, el derecho a la protección de datos personales solo puede limitarse por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas y para proteger los derechos de los terceros.

Asimismo, coincido en que la protección a los datos personales reconocida en el artículo 16 constitucional, se debe a la relevancia que este tipo de datos ha adquirido, en virtud de la transformación de nuestra sociedad en una sociedad de información. En nuestra sociedad actual, la generación de datos por parte de un individuo y el tráfico de esto se ha multiplicado, sin que ello implique que se haya dejado de lado el derecho a la privacidad; por el contrario, la protección de los datos personales es una expresión de este derecho, pues salvaguarda —precisamente— la información que se refiere a la vida privada de las personas y que tienen gran impacto en otros derechos.

Es por ello, que estoy a favor del sentido del proyecto y por la invalidez de la totalidad de las normas impugnadas, apartándome de algunas de las consideraciones relacionadas con tres cuestiones en específico: en primer lugar —respetuosamente— difiero, parcialmente, de la metodología adoptada en el proyecto, la propuesta sostiene que para analizar la validez del decreto impugnado se debe aplicar tanto un escrutinio ordinario como uno estricto. En particular señala que existen medidas que involucran información que vulnera el derecho a la privacidad y la protección de datos personales, los cuales deben ser analizados desde el escrutinio ordinario y otras que involucren información que podría vulnerar el derecho a la intimidad y la protección de datos

sensibles, las cuales deben ser observadas desde un escrutinio estricto.

Como —ya— se ha discutido en este Pleno, la aplicación del test del escrutinio estricto, a diferencia del ordinario, parte de la premisa de que una norma impugnada es inconstitucional, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad 195/2021, donde señalé que era necesario realizar un escrutinio estricto, en este caso, no nos encontramos en un supuesto en que la protección reforzada a que hace alusión el proyecto se relacione con una de las denominadas “categorías sospechosas”.

Es por ello, que me separo de las consideraciones contenidas en la última parte del párrafo ciento noventa y cuatro, relativas a que dicho test también debe aplicarse cuando la norma opera sobre derechos fundamentales especialmente sensibles.

Considero que esta afirmación “especialmente sensibles”, no resulta del todo armónica con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad que rigen los derechos humanos, mismos que implican que no hay una jerarquía entre estos que permita clasificar algunos como “especialmente sensibles”.

Si bien pueden existir violaciones a derechos humanos más graves que otras u obligaciones diferenciadas entre los derechos civiles, políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, no comparto —por mencionar algunos ejemplos— la idea de que haya derechos humanos más importantes o menos sensibles que otros.

A partir de esta distinción, considero —respetuosamente— que la metodología adoptada no permite diferenciar qué tipo de información debe analizarse a la luz de cada uno de estos escrutinios, particularmente aquella reflejada en el artículo 138 Ter de la ley en cuestión. Así, al no hacerse tal distinción, parecería que la totalidad de las normas impugnadas se debe analizar, primero, bajo un escrutinio ordinario y, posteriormente, bajo uno estricto. Perspectiva que no comparto.

Por ello, también me separo del párrafo ciento noventa y cinco, que establece la necesidad de aplicar ambos escrutinios, lo cual, además, estimo que contrasta con el contenido de los párrafos trescientos setenta y ocho a trescientos ochenta y uno, en los cuales se concluye que es innecesario desarrollar el test de escrutinio estricto.

En segundo lugar, aunque coincido con la afirmación de que la medida legislativa impugnada no supera la tercera grada del test de proporcionalidad, me separo de algunas consideraciones analizadas en ese apartado. Para desarrollar el examen de necesidad, la propuesta estudia otras medidas o mecanismos que considera igualmente idóneos para lograr los fines que persigue el PANAUT y que resultan menos lesivos para los derechos afectados. Estimo que dos de ellas: la intervención de comunicaciones y la geolocalización y entrega de datos son analizadas de manera tal que parecería que este Pleno se está pronunciando sobre su constitucionalidad.

No paso por alto la nota de pie noventa y ocho, que establece que tal análisis no compromete el criterio del Pleno sobre la constitucionalidad de dichas figuras; sin embargo, las consideraciones de este Pleno —que son aprobadas por mayoría de ocho votos— resultan obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y las entidades federativas, aun cuando se incluya dicha acotación. Por ello, me aparto de aquellos razonamientos que analizan las medidas relacionadas con la intervención de comunicaciones y geolocalización, reservándome el derecho a formular un voto concurrente.

En tercer y último lugar, también me aparto de la segunda de las preguntas contenidas en el párrafo trescientos sesenta y nueve del proyecto, en donde se cuestiona si el decreto impugnado realmente era necesario, ya que existen otras herramientas para lograr el fin analizado. Me parece que, en esta presente acción, este Alto Tribunal no debe presuponer que las medidas analizadas como parte del examen de necesidad son las más adecuadas para lograr su fin.

Dicho lo anterior, estoy a favor del resto de las consideraciones que sustentan el proyecto y reitero mi voto por la invalidez de la totalidad del decreto impugnado. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Señores y señoras Ministras, voy a dar mi punto de vista sobre este importante asunto.

Me parece que, de entrada, vale la pena tener en cuenta de qué estamos hablando. Este sistema establece que, para poder tener

acceso a una línea de teléfono celular o móvil, se requiere que el particular, entre otros datos, aporte sus datos biométricos, esto con independencia que la ley, como un vicio, no establece ni siquiera a qué datos se refiere. Creo que esa sería una cuestión adicional de inconstitucionalidad.

Estos datos biométricos son la información personal que se desprende del uso de procesos tecnológicos sobre características físicas, fisiológicas, incluso conductuales de un individuo para identificarlo. Ejemplos de estos son: la huella dactilar, el reconocimiento facial, el reconocimiento del iris, la geometría de la mano, de la retina, el ritmo cardiaco, entre otros, y desde el punto de vista de comportamiento, el reconocimiento de la voz, de escritura en el teclado o —incluso— la forma de andar; —a mí— me parece que estos datos solamente pueden estar en posesión del Estado por razones excepcionales, y siempre y cuando se cuente con un banco, con un sistema que genere la seguridad de que estos datos no solo no se van a utilizar de manera indebida por parte del Estado, sino que estén blindados de que un tercero no pueda acceder a este sistema, un hackeo —como se dice— y que estos datos puedan estar en manos de cualquier persona, lo que me parecería sumamente grave; y lo cierto es, que este sistema blindado no existe, no hay una seguridad en relación con estos datos ni me parece que la causa para que el Estado pretenda tener estos datos esté —ni de lejos— justificada; por eso, —yo— coincido con el proyecto, aunque tengo una precisión metodológica y consideraciones adicionales, pero comparto el sentido del proyecto en que es necesario invalidar como sistema, todas las normas que regulan esto que se ha denominado comúnmente como PANAUT.

No comparto del todo el que se requiera dos niveles de escrutinio, sino —yo— veo el tema, más bien, como dos niveles de análisis, por un lado, un análisis que nos lleva a determinar si un sistema como este, un sistema que pueda utilizar estos datos es, en principio, constitucionalmente válido o no, y solo para el caso de que consideráramos que pudiera ser válido utilizar un sistema con estos datos, analizar cada uno de los preceptos, sobre todo, lo que se afectan, datos sensibles o el derecho a la privacidad en lo cual coincido que tendría que ser un escrutinio estricto, —como dice el proyecto— pero, técnicamente, me parece que el proyecto es impecable a partir del test que realiza y es correcta y atinada su decisión de invalidar todo el sistema; sin embargo, mis dos comentarios adicionales, es que me parece que —quizás— sería una buena oportunidad —que no es necesaria, pero podría aprovecharse— para analizar en concreto otros aspectos —ya— específicos del decreto, entiendo que constitucionalmente no es necesario, si se invalida el sistema, es listo; pero, creo que —precisamente— como pudiera ser, —que no solo en esta materia, sino en otras— se pretendieran utilizar estos datos, creo que tendríamos que ver dos aspectos, si es válido o no la recopilación de datos biométricos en bases de datos masivas; y segundo, los requisitos de acceso a los datos del PANAUT o de un sistema similar.

Partiendo de la base que —yo— me quedaría votando con el proyecto, —simplemente— analizo estos aspectos porque creo que valdría la pena. La fracción VI del artículo 180 Ter de la ley que se está impugnando, establece la obligación —ya lo dijo muy claramente la Ministra ponente— a los usuarios de telefonía móvil de otorgar sus datos biométricos para la inscripción de este patrón

nacional; ya vimos qué implican estos datos, pero me parece que hay que tomar en cuenta que esto incide no solamente en el derecho a la privacidad y protección de datos personales y sensibles, sino también tiene un potencial de afectar otros derechos, por ejemplo, la libertad de expresión, el acceso a la información, los derechos de asociación, igualdad, dada la relación indisoluble entre estos, la privacidad es necesaria para la materialización de comunicación de las ideas, pensemos — simplemente— todo lo que implican las redes sociales como un aspecto en que se puede potencializar esto.

Y aunque el uso de datos biométricos se ha analizado principalmente tratándose de sistemas de vigilancia, reitero que la existencia de bases de datos con información biométrica también conlleva el riesgo de lesionar varios derechos, por ejemplo, el Alto Comisionado de la ONU ha manifestado su preocupación respecto al almacenamiento de datos biométricos a gran escala, como en el presente caso, el robo de estos datos es muy difícil de reparar, prácticamente imposible y puede afectar los derechos humanos de las personas, pueden utilizarse, además, para fines distintos de aquellos para los que fueron recopilados, como el seguimiento y vigilancia ilegal de las personas, a través de esto es muy fácil determinar cuál es el patrón de comportamiento de las personas para cualquier efecto de agraviarlos, ya sea por el Estado o por particulares, teniendo en cuenta estos riesgos el relator recomienda que solo se utilicen estas políticas cuando los Estados puedan demostrar que son necesarios y proporcionales para un fin legítimo, cosa que en este caso no ocurre.

Como bien apunta el proyecto, los datos biométricos se han categorizado como información personal sensible, creo que esto es bien importante destacarlo. En los principios actualizados sobre la privacidad y la protección de datos personales del Comité Jurídico Interamericano de la OEA, se precisa que dichos datos merecen una protección especial por los graves perjuicios que podría ocasionar su manejo y divulgación indebida. En esta misma línea tanto el Reglamento Europeo General de Protección de Datos como el Convenio para la Protección de las Personas con respecto al tratamiento de datos personales establecen una protección especial para los datos biométricos que identifiquen de manera única a una persona.

A nivel nacional, además, esta información encuadra con la definición de datos sensibles prevista en la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de sujetos obligados. Por ello, en la fracción VI del artículo 180 Ter de la ley impugnada que obliga a los usuarios de telefonía móvil a otorgar sus datos biométricos para la inscripción del padrón nacional, debe ser sometida a un escrutinio estricto, escrutinio que me parece que no supera y esto va en la línea de lo que sostuve en la acción de inconstitucionalidad 21/2013 de la que fui ponente, en la que se analizó una norma que obligaba testigos a someterse una prueba de ADN para acreditar su identidad, pues de ella se podrían extraer datos sensibles y la Corte determinó que, obviamente, esto no pasaba un escrutinio estricto.

Estoy de acuerdo en que esta obtención de datos biométricos podría tener una finalidad constitucionalmente imperiosa, pero obviamente la medida no está estrechamente vinculada con esta

finalidad constitucionalmente imperiosa. El acceso a los datos biométricos de la persona que se encuentra registrada en una línea telefónica es insuficiente para vincularla con la comisión de un delito relacionada con la misma, parece hasta absurdo que una persona que tenga un celular va a generar una extorsión con su propio celular que está a su nombre y máximo si tiene sus datos biométricos.

Las extorsiones nunca se realizan a partir de los teléfonos que tiene a su nombre el extorsionador. Incluso, en el régimen transitorio se reconoce este problema al establecer que se deben realizar campañas para incentivar la denuncia de robo, pérdida de equipos celulares y prevenir de robo de identidad, es decir, el sistema pretende que las obligaciones del Estado ahora sean responsabilidades de los particulares cosa que, definitivamente no podemos compartir y tampoco podemos ignorar que en la propia exposición de motivos —como ya se dijo aquí— se establece que el RENAUT no tuvo los frutos que se buscaban, la obligación de registrar teléfonos móviles generaba, incluso, incentivos para el robo de estos dispositivos.

Entonces, si un sistema que era mucho menos... intervenía de manera —mucho menos— severa en la intimidad de las personas no funcionó, pues —a mí— me parece que este con mucho menos razón podría funcionar. Por ello, me parece que adicionalmente que el sistema es inconstitucional, incluso, viendo este precepto en individual, lo sería también.

Y otro precepto sobre el cual me quiero pronunciar es el artículo 180 Septimus, en el que establece que las autoridades de seguridad y

procuración... de seguridad de procuración y administración de justicia que cuenten con facultad expresa para requerir al instituto los datos del padrón, podrán a exceder a su información. Aquí me parece que a la luz del derecho a la vida privada reconocido tanto por el artículo 16 de la Constitución como el artículo 11 de la Convención Americana, esta norma es inconstitucional al no requerir orden judicial previa para acceder a este padrón. Contiene —desde mi punto de vista— una injerencia arbitraria en la privacidad de las personas.

Es decir, en el haz de facultades positivas que reconoce la Constitución a fin de que estas puedan controlar y decidir sobre su información personal. De manera reiterada, he sostenido —en diversos precedentes— una interpretación sistemática y evolutiva del artículo 16 constitucional, en el sentido que se requiere control judicial previo, no solo en los casos específicos del artículo 16, sino en aquellos que puedan vulnerarse de igual o de mayor manera los intereses de privacidad, tutelados por la Constitución.

He sostenido una interpretación no limitada a los supuestos que dicho artículo prevé que, de forma expresa que —como ustedes saben— son las órdenes de cateo y la intervención de comunicaciones privadas, así como las medidas que afectan la libertad personal, como orden de aprehensión y de arraigo.

A partir de esta interpretación, he votado por la inconstitucionalidad de normas que permiten a las autoridades acceder a bases de datos relacionadas con derechos patrimoniales —entre otros—. De tal suerte, que este precepto que estamos analizando que, permite acceder a cualquier tipo de información contenida en el PANAUT,

entraña una vulneración a la privacidad de igual o, incluso, de mayor importancia que los casos previstos en el artículo 16 constitucional, pues las tecnologías biométricas trabajan —como ya hemos dicho— sobre características físicas, fisiológicas o conductuales de la persona, permitiendo identificarla y, esto no es menor, porque modifica la relación entre cuerpo e identidad. Transforma el cuerpo humano en datos sensibles por máquinas, transforma la relación como el ciudadano, como la persona se vincula con el Estado y, me parece, que sería gravísimo que esta información —suponiendo que fuera válido— que la tuviera el Estado, se pueda acceder a ella, sin orden judicial.

No desconozco que hay casos —y, se han avalado algunos aquí— en que cuando existe urgencia o se puede poner en riesgo la vida o la integridad de una persona, hay supuestos en los cuales se pueden acceder a ciertos datos, como la geolocalización para poder —precisamente— poder salvar la vida y la integridad de una persona; pero no podemos llegar al extremo de que las autoridades puedan tener este tipo de datos, sin orden judicial.

De tal suerte que, estos agregados son simplemente aspectos que, me parece, podría ser una buena oportunidad para fortalecer la doctrina de la Corte en estos temas; pero, entiendo que no es necesario. El proyecto, me parece, que está muy bien logrado —y yo— votaré con el proyecto y, eventualmente haré un voto concurrente destacando estos aspectos. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Comienzo por reconocer ampliamente a la señora

Ministra Piña Hernández, por la exhaustividad y amplitud de sus argumentos.

Primeramente, debo decir que no coincido con los razonamientos sustanciales del proyecto. Exclusivamente, en el sentido de que el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, por sí mismo, como instrumento resulte violatorio de diversos derechos humanos por intromisión a la intimidad y a la protección de los datos personales y sensibles; por tanto, tampoco podría coincidir entonces en que, para ello, se analice —entonces— el decreto combatido a partir de un sistema normativo que gira en torno, —precisamente— al padrón; sin embargo, —sí— comparto la violación que acertadamente, en cuanto hace al análisis de la tercera grada de valuación, respecto de algunos de los dispositivos legales aquí combatidos. Acepto, por tanto, que la figura persigue un fin constitucionalmente válido, también acepto que es idónea, pero coincido que no es proporcional, no es razonable y ni siquiera es justificada, al pretender incluir en su configuración, datos sensibles como lo son —entre otros— los datos biométricos de los usuarios en la telefonía móvil.

Por ello, en mi concepto y para ser breve, a partir de las propias argumentaciones fundamentales del proyecto en relación con la proporcionalidad de la figura, al no ser razonable, estimo que los artículos que la contienen son inconstitucionales, en específico por lo que hace a los artículos 180 Ter en sus fracciones VI y VII, el 180 Quáter en las expresiones normativas “comprobante de domicilio” y “datos biométricos”, por lo que hace al artículo 180 Quintes en las expresiones normativas “datos biométricos” y “domicilio”, ambos de su primer párrafo y todo el artículo cuarto transitorio, por lo que hace

al registro de usuarios —ya— existentes, por supuesto todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Puedo entender que probablemente el uso de datos biométricos y su registro puedan ser útiles para un pasaporte, para un expediente clínico, para un sistema de pensiones, no para adquirir un teléfono móvil solo por el temor de que a este tipo de aparatos se les pueda dar un uso ilícito, de ahí la inconstitucionalidad compartida.

Si el propósito del legislador estriba en inhibir ello, me parece que el registro mismo puede superar esas expectativas si después de eliminar estos datos a los que me he referido considera que no es conveniente, tendrá otras medidas cómo hacerlo, pero en principio no creo que el padrón —por sí mismo— considerado genere estas afectaciones a no ser que se le considere el aspecto de los datos biométricos.

Aceptar una circunstancia como eso sería tanto como renunciar a establecer cualquier sistema de vigilancia solo por el temor de que este llegue a ser vulnerado, debemos perfeccionar en nuestros sistemas y confiar en ellos y confiar en el Estado también. Bajo estas circunstancias, —yo— no estimo entonces inconstitucional todo el decreto, ni tampoco podría aceptar que este tipo de sistemas pudieran afectarse para otras figuras.

En esta medida, mi conclusión simplemente radica en compartir el proyecto respecto de la invalidez de los artículos a los que me he referido y que para efectos de votación expreso: 180 Ter en sus fracciones VI y VII, 180 Quáter en las expresiones —ya— identificadas, lo mismo con el 180 Quintes y todo el cuarto

transitorio, por lo que hace al registro de los usuarios —ya— existentes, en lo demás, creo que las normas respetan los principios constitucionales. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señor Ministro. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. En este apartado me pronuncio a favor del proyecto y por la invalidez de las normas impugnadas. Apartándome de algunas consideraciones, en general, comparto el estudio que hace el proyecto de las dos primeras etapas del escrutinio aplicable, la concurrencia de una finalidad legítima e idónea.

Asimismo, coincido con la mayor parte de los argumentos del proyecto en los que se expone por qué la regulación normativa del padrón de usuarios de telefonía no es una medida legislativa que supere la grada de necesidad del test de proporcionalidad; sin embargo, considero imprescindible la presencia adicional de ciertos argumentos, a fin de fortalecer esta postura de inconstitucionalidad.

Por un lado, estimo que es pertinente una aclaración explícita de una premisa implícita al proyecto, que al hacer referencia a otros mecanismos de investigación como la localización geográfica o el acceso a datos de telefonía, no se está presuponiendo o validando el alcance normativo de estas otras medidas legislativas, es decir, no se está validando la constitucionalidad de estas otras medidas,

Por otro lado, considero que en complemento al ejercicio de comparación del padrón con otras medidas —ya— legisladas, es

posible argumentar que, visto en sí mismo y partiendo de la propia idea de incorporar un padrón, el Congreso de la Unión tuvo otras muy diferentes modalidades de regulación menos lesivas.

Este argumento para mí es imprescindible, pues podría existir la postura —que aclaro no comparto— de que eliminando la necesidad de recabar datos biométricos el padrón podría convertirse en una medida menos gravosa que la localización en tiempo real o el acceso a datos de telefonía. Yo no compartiría esta postura, esto a la luz de mi valoración del contenido de los derechos involucrados, así como de sentencias de la Corte Interamericana y de otros fallos de la Corte Europea de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que —a mi juicio— resultan relevantes —como insumos— de la interpretación del alcance de los derechos humanos a la vida privada, intimidad y datos personales.

De estos insumos, se desprende el criterio de que la necesidad de un padrón generalizado de datos a cargo del Estado debe analizarse con especial cuidado. En México existen diferentes bases de datos de los ciudadanos para muy diferentes fines, por ejemplo: la base de datos relacionados con el nacimiento y el estado civil, la relacionada con la clave única de registro de población, la base de datos con la que cuenta el Instituto Nacional Electoral.

No obstante, todas estas bases de datos generalizadas responden a la necesidad y obligación del Estado de respetar y proteger algún derecho humano o de cumplir alguna obligación constitucional, por ejemplo: el acceso a las actas de nacimiento, el acceso a las prestaciones de Seguridad Social, el ejercicio del derecho a votar y

ser votado; el problema con el padrón que ahora se cuestiona, es que no se relaciona directamente con la prestación o satisfacción directa de un derecho humano para toda la población; en realidad, su finalidad se circunscribe al ejercicio de competencias en materia de seguridad y justicia en torno a la comisión de delitos, por ello, la propia idea de un padrón de usuarios de telefonía generalizada y a cargo del Estado, con miras a la investigación o el proceso criminal, resulta —desde mi punto de vista— inadecuada.

Es paradigmático que, en una de las últimas sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos relacionada con esta materia, en el “caso Breyer contra Alemania” se hizo un recuento de las modalidades existentes en varios países de las bases de datos de usuarios de telefonía; lo peculiar, y creo que muy resaltable, es que se destacó que en ninguno de los Estados democráticos que la integran, se regula que el Gobierno cuente con su propia base de datos personales de todos los usuarios de telecomunicaciones, más bien, esos datos se encuentran a cargo de los diferentes prestadores de servicios; por lo que el acceso a los mismos se hace a partir de peticiones particularizadas motivadas por una investigación administrativa o criminal concreta.

Aunado a lo anterior y por si lo anterior fuera poco, estimo que los alcances que se le dio a la regulación del padrón a cargo del Estado, incluyen características más gravosas que otras imaginables e igualmente idóneas, por ejemplo: la base de datos es atemporal y la petición de acceso a los datos personales no cuenta con una verificación judicial. A mi parecer, a diferencia de lo que ocurre con otro tipo de medidas de investigación de delitos, en este caso, y aún en el supuesto hipotético de que se prescindiera el requisito de

datos biométricos, se permitiría el acceso y uso de datos personales sin ningún tipo de control judicial que asegure criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; datos personales como el domicilio o el esquema de contratación cuando se encuentran en manos del Estado, —sí— tienen una expectativa de privacidad, cuando van a ser usados en materia penal, estos datos permiten delinear ciertas características particulares del sujeto investigado, esto evidencia que, aún si se aceptara que el Estado puede contar directamente con este tipo de padrón, medidas como el control judicial, son menos gravosas que la ausencia del mismo.

Adicionalmente, considero que varias de las normas reclamadas exigen que todos los usuarios de telefonía otorguen los datos exigidos para poder continuar con su línea telefónica, lo que lleva necesariamente a que los concesionarios incumplan los contratos que pueden estar vigentes con los usuarios y que no requieren —no requerían— la aportación de esos datos personales. Con esto, a mi parecer, se transgrede de manera directa el principio de legalidad y el principio de no retroactividad de la ley; además, se incumple el deber impuesto en el artículo 6 de la condición del Estado de garantizar que todas las personas pueden acceder a servicios de telecomunicación. Las personas no podrán continuar con su línea telefónica si se niegan a proporcionar ciertos datos personales como su domicilio o, en su caso, los biométricos que van a dar directamente al Estado y que no son necesarios para la satisfacción o cumplimiento de un derecho humano o una obligación constitucional para toda la ciudadanía. Son todas estas razones adicionales las que me llevan a apoyar la postura de inconstitucionalidad del proyecto.

Finalmente, me separo de los párrafos trescientos noventa y ocho a cuatrocientos del proyecto, pues no considero que la evaluación de impacto en la protección de datos personales, que prevé la ley general, sea aplicable para el procedimiento legislativo. Es todo, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Gutiérrez. Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy a favor del proyecto y por declarar la invalidez del sistema normativo introducido en el decreto por el cual se crea y regula el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil; no obstante, la calidad y amplitud del estudio de la señora Ministra que nos presenta, mi voto a favor lo hago con algunas consideraciones adicionales.

Para comenzar, me parece importante partir de la utilidad que se buscó imprimir a la nueva normatividad y conservar un registro y control de comunicaciones que se realice desde cualquier línea, bajo cualquier modalidad —se dice— y que permite identificar, entre otros datos, el nombre, denominación o razón social, así como el domicilio del suscriptor; no obstante, eso de “bajo cualquier modalidad” no sería tal, pues en los lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia, emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones que continúan vigentes, se dispone que, tratándose del servicio móvil, el nombre y domicilio del usuario solo deberá recabarse en la modalidad de postpago sin que sea necesario el registro de tales datos cuando se opte por la modalidad de prepago.

Esto resulta de importancia y relevancia para este asunto tomando en cuenta que en el proceso legislativo del decreto impugnado, se expresó que, derivado de su fácil adquisición y por los nulos requisitos para la obtención y registro de un plan de telefonía, la delincuencia ha optado por el servicio de prepago en el que prevalece el anonimato, pues no se puede saber quiénes adquirieron el número, a través del cual se cometen delitos, lo que, incluso, ha impedido que las autoridades rastreen su geolocalización al ser común que los equipos sean desechados después de su uso.

Para solucionar este problema, el Congreso de la Unión consideró necesaria la existencia de una única base de datos distinta a la que debe mantener cada concesionario y que concentre información de todos los usuarios de cada línea telefónica móvil, quienes deberán proporcionar su identificación oficial, comprobante de domicilio y —resalto— sus datos biométricos, para la activación del servicio de la línea telefónica —así lo señala específicamente el artículo 180 Quáter de la ley impugnada—.

En este contexto, el problema detectado por el legislador federal y su correlativa solución centra las miradas en el anonimato que se encuentra presente en la modalidad de prepago; circunstancia que resulta de la mayor trascendencia en el ámbito de la seguridad pública, tomando en cuenta que ha sido un factor en la impunidad de los delitos cuya comisión involucra el uso de un teléfono móvil.

Ahora bien, coincido en que por su contenido, el análisis del decreto impugnado debe efectuarse a la luz tanto de escrutinio ordinario

como el de uno de carácter estricto; sin embargo, considero que la intromisión a la intimidad y a la protección de datos sensibles debe ser analizada a la luz de un escrutinio distinto al que debe aplicarse al analizar las violaciones a los derechos únicamente de privacidad y datos personales, lo que —a mi juicio— atiende a los distintos tipos de datos que se deben proporcionar por los usuarios para la activación del servicio en línea, entre los que se encuentran, tanto los datos personales como —ya decía— los datos personales sensibles.

En primer lugar, la persona debería proporcionar sus datos personales, esto es: nombre y domicilio, pero también los datos biométricos, los cuales, según la definición del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, consisten en las propiedades físicas, fisiológicas, de comportamiento o rasgos de personalidad atribuibles a una sola persona y que son medibles, universales, únicos y permanentes, tales como —por ejemplo— la huella digital, el rostro, la imagen de la retina, el iris, la geometría de la mano o de los dedos e incluso el ADN, que, sin duda, deben catalogarse como datos personales sensibles en términos de la definición que sobre dicho concepto ofrece la ley general de la materia, en tanto que hasta podrían, en última instancia, revelar la información genética de un individuo.

Tomando en cuenta lo anterior, la perspectiva con la cual debe abordarse el análisis de este asunto no puede ser una sola, es decir, no poder analizarse con el mismo rigor la recopilación y acceso a los datos personales que aquella que se haga sobre los datos biométricos, o sea, los datos personales sensibles; pues estos son los que refieren a la esfera más íntima del titular cuya utilización

indebida pueda dar origen a discriminación o conllevar un grave riesgo para la persona.

Por ello, en la aplicación del escrutinio ordinario, comparto que la medida legislativa persigue una finalidad constitucionalmente válida, pues busca dotar a las autoridades de una herramienta para un problema no solucionado, como es la comisión de delitos en los que se utiliza la telefonía móvil, lo que se inserta en el marco de las obligaciones en materia de seguridad pública que derivan del artículo 21 de la Constitución Federal y que, incluso, resulta idónea para lograr dicha finalidad, porque considero que el Padrón Nacional de Usuarios al tener por objeto la identificación de cada uno de los usuarios de telefonía móvil, en principio, —sí— podría contribuir a contrarrestar el anonimato aludido, además de ofrecer a la autoridad una herramienta adicional para tener mayor información sobre los delitos cometidos bajo esa modalidad; sin embargo, no dejo de ver la realidad de las cosas y, por ello, no dejo de advertir que la persona que utiliza un teléfono móvil para cometer un delito no necesariamente será la misma que aparece como su titular, pudiéndose así frustrar el objetivo del padrón y que además su eficacia también podría verse disminuida por la situación real de ciertas personas que no pudieran presentar una identificación oficial o proporcionar un comprobante de domicilio.

Adicionalmente, recuerdo que la medida busca lograr, en esencia, lo que se pretendía con el registro anterior, el Registro Nacional de Usuarios que —ya— han mencionado los señores Ministros, el cual fue eliminado debido —precisamente— a que se consideró ineficiente para combatir el fenómeno delictivo.

Pese a esas circunstancias que podrían obstaculizar la eficacia del padrón y aun cuando en esta grada del test podemos apoyarnos en convicciones sociales generalmente aceptadas, no me parece que exista una evidencia incontrovertible sobre la que podamos considerar que el tener un Registro de Usuarios de Telefonía Móvil en algo coadyuve a solucionar el anonimato que existe en la comisión de delitos para utilizar un aparato celular.

No obstante, coincido con el proyecto en que la medida no es necesaria para lograr el fin buscado, pues en nuestro sistema — como ya también se ha señalado—, existen diversos mecanismos que le ofrecen a la autoridad vastas herramientas para investigar y, en su caso, perseguir con éxito los delitos cuya utilización requiere un teléfono móvil, los cuales restringen, en menor medida, los derechos humanos en cuestión.

Ahora bien, no dejo de observar que esos mecanismos no tienen como fin primordial la individualización del usuario que compró el dispositivo, sino la identificación y ubicación de las líneas utilizadas en la comisión de los delitos. Y, por tanto, su desahogo en sí mismo podría no subsanar en automático el problema de anonimato aludido por el legislador.

El no tener certeza sobre quién es el titular de la línea, no impide la investigación y persecución penal, en su caso, que culmine con un resultado exitoso, ya que la información que puede obtenerse con los mecanismos expuestos en el proyecto relacionada con otra a la que, en su caso, podría accederse en el marco de una investigación, genera que vencer el anonimato de un teléfono celular no sea una

condicionante necesaria para el éxito o fracaso de una investigación y, en su caso, para la persecución de un delito.

Lo que demuestra que la obligación de todos los usuarios de proporcionar cierta información referida a su identidad, es una medida que no es estrictamente necesaria para lograr el fin buscado, pues en el sistema jurídico mexicano, —ya— existen mecanismos que bien utilizados pueden tener como resultado final, si bien, no la identificación del titular de la línea, sino quién cometió un delito que es al final de cuentas lo que realmente va a coadyuvar a la seguridad pública de la población, porque —como se ha dicho— no necesariamente el titular de la línea es el que va a cometer el delito con un teléfono que tiene registrado a su nombre; además, tales medidas restringen en menor medida los derechos en cuestión, porque —como se señala en el proyecto—, además de que para el acceso dentro de esos mecanismos se requiere autorización judicial, están sujetos a una temporalidad específica, y no se traducen en una recopilación generalizada que abarque a la mayoría de la población mexicana.

Todo lo anterior me lleva a considerar que la vulneración al derecho a la intimidad y la protección de datos sensibles, tampoco supera el escrutinio estricto de proporcionalidad, me parece importante señalar el desequilibrio entre la intensa afectación al derecho de privacidad, intimidad y protección de datos personales; y, sobre todo, de los datos sensibles tan delicados que son aptos para reflejar tanto los aspectos físicos como genéticos de una persona frente al grado en que se satisfacen los fines legislativos a través de la creación de este padrón.

Tomando en consideración lo anterior, la intensa afectación a los derechos en cuestión, se demuestra tomando en cuenta, por un lado, que aun cuando la legislación señala que la información del Padrón será confidencial y reservada, lo cierto es que, a ella podrán acceder tanto los concesionarios que lo recaban como el propio Estado a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como cualquier autoridad de seguridad de procuración y administración de justicia que cuente con facultades para ello, sin necesidad de contar con una autorización judicial, y la cual —bajo mi criterio— es indispensable en cualquier técnica de investigación, que como el Padrón Nacional sea susceptible de afectar los derechos humanos en un grado significativo o difícilmente reparable.

Además, no se prevé como una medida que opere en supuestos o casos excepcionales, por lo que, incluso, se permitirá en delitos menores o que no pongan en alto riesgo la vida, integridad y la seguridad de la persona, y más grave aún, su acceso por parte del Estado, se prevé como una condicionante para acceder al servicio de telefonía móvil, por lo que operaría, incluso, en supuestos en los que la persona ni siquiera se encuentra relacionada con la investigación de algún hecho delictivo. En la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, se expuso que en el año dos mil veinte, el 72% (setenta y dos por ciento) de la población de más de seis años son usuarios de internet, a la cual tienen acceso el 96% (noventa y seis por ciento) de ella, a través de un teléfono celular inteligente.

Asimismo, se señaló que entre las principales actividades que realizan, se encuentra la de comunicarse, buscar información y acceder a redes sociales, la importancia del acceso a internet ha sido debidamente explicada en los estándares para un internet libre, abierto e incluyente, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pues en ellos se manifestó que el acceso a internet hoy en día constituye una condición *sine qua non* para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, especialmente, los de libertad de expresión, asociación y reunión, educación, salud y cultura, y que su falta de acceso incrementa la vulnerabilidad y profundiza la desigualdad perpetuando la exclusión de muchos.

Me parece importante resaltar la afectación que podría resentir una persona que no pueda registrarse ante el Padrón, lo que —a mi juicio— confirma también la inconstitucionalidad de la medida, por ello, me parece sumamente enriquecedor e importante que el proyecto retome el análisis efectuado en el Informe del Relator Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión del veintidós de mayo de dos mil quince, en el que se consideró que el registro obligatorio de las tarjetas SIM, además de que puede proporcionar a los gobiernos la capacidad de vigilar a las personas y a los periodistas, más allá de cualquier interés legítimo, menoscaba, directamente, la privacidad —en particular— de aquellas personas que acceden a internet únicamente a través de la tecnología móvil, el cual, junto con el cifrado, brinda a los individuos una zona de vida privada para sostener opiniones y ejercer su libertad de expresión sin injerencia y ataques arbitrarios o ilegales, por lo que, entre las recomendaciones dirigidas a los Estados por ese informe del

visitador, del relator, se encuentra la de abstenerse de obligar a los usuarios de los teléfonos móviles que registren su tarjeta SIM; y concluyo: sin duda, falta un largo camino por recorrer para que la seguridad de México debe ser vista como un objetivo difícil de alcanzar y que, en ese sentido, es necesario y obligatorio que todas las autoridades —en el ámbito de su competencia— implementen medidas o acciones que se encuentre dirigida a acercarnos —cada vez más— al Estado al que todos aspiramos convertirnos; sin embargo, también es necesario que, en ese camino, no se dejen de observar o se restrinjan —de manera injustificada— los derechos humanos de las personas, pues buscar la consecución de un fin primordial, desde el punto de vista constitucional, como es la seguridad de la población mexicana, haciéndolo a costa de sus derechos, es condenar la medida implementada desde su comienzo. Por tanto, por no ser una medida necesaria por su intromisión indebida en los datos sensibles, por no requerir autorización judicial para su utilización y por entorpecer el acceso a la comunicación privada de las personas a través de internet, es que voto a favor del sentido del proyecto, y con estas razones adicionales. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Aguilar. Ministra Yasmín Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente, con su permiso.

Me sumo al reconocimiento del proyecto que se le hace a la Ministra ponente, —yo— estoy de acuerdo en el sentido del proyecto, que propone la invalidez de las normas reclamadas, pero no comparto

sus consideraciones. Desde mi punto de vista, resultan sobreinclusivas, ya que en aras de combate a la delincuencia, generaron un padrón nacional en el que se ordenó registrar de manera generalizada a todos los usuarios de telefonía móvil tanto de postpago o plan tarifario, así como los de prepago, inclusive, mediante la recopilación de sus datos biométricos; no obstante que, en la mayoría de los casos, la delincuencia en más de un noventa por ciento utiliza dispositivos móviles de prepago, es decir, aquellos que se adquieren libremente, inclusive, en todas las tiendas de conveniencia sin registro del adquirente y con la posibilidad adicional de incorporarles también diversas tarjetas SIM para multiplicar su utilidad sin necesidad de adquirir un nuevo equipo, sino solamente la sustitución de sucesivas tarjetas para utilizar nuevas líneas telefónicas y, con ello, llevar a cabo conductas delictivas, escondidos en el anonimato, sin posibilidad de su rastreo y que éstas representan en los tres primeros meses de este año, ciento cincuenta secuestros, doscientos siete feminicidios, dos mil doscientas ochenta y ocho víctimas del delito de extorsión y que, en la mayoría de los casos, está usando estas tarjetas de prepago.

Consecuentemente, como el padrón nacional reclamado también incluyó aquellas personas que utilizan líneas telefónicas móvil de postpago o plan tarifario, en las que el concesionario se asegura que la persona que utilizará la línea telefónica cumplirá con un contrato mercantil que el usuario suscribe, para comprometerlo al cobro que genere el uso de la línea, me parece que, en este caso, las normas reclamadas —sí— resultan excesivas, pues carece de sentido obligar a quienes en muchas ocasiones —ya— estamos vinculados con una línea telefónica, a través de los datos bancarios que recabe el concesionario y que nuevamente den mayor información sobre

sus datos personales, pues ese tipo de usuarios —ya— estamos totalmente identificados, no son los que se generan en el anonimato en las llamadas telefónicas, sino se adquieren mediante estos dispositivos y estas tarjetas de prepago; estos equipos y estas tarjetas SIM sin registro y que están generando un grave problema de seguridad pública.

Por otra parte, me parece que no debemos confundir la protección de datos personales con el blindaje del anonimato de las personas, una cosa es que cumplamos con el mandato constitucional de evitar que los datos personales pierdan su confidencialidad y otra muy distinta que la tutela de este derecho implique la imposibilidad de rastreo de las personas, sobre todo en aquellos casos en los que el uso de estas líneas móviles se utiliza para delinquir.

De ahí considero que es válido registrar a los usuarios, pero a condición de que se limite únicamente a las líneas de prepago por el riesgo que representa que ni siquiera el concesionario o los distribuidores sepan a quiénes le compraron o a quiénes le vendieron los equipos y las tarjetas SIM de prepago, pues es ilógico que se pretenda registrar a los de plan tarifario y no se tenga el control de los de prepago. La protección de datos personales no es un derecho para escudar la comisión de delitos, de manera que, desde mi punto de vista debe exhortarse al Congreso de la Unión a que legisle a que se lleve a cabo el registro y control de los equipos, pero de tarjetas de prepago.

En conclusión, estando de acuerdo con la invalidez que se propone, me aparto de las consideraciones del proyecto y haría un voto concurrente en el sentido de que la inconstitucionalidad de las

normas reclamadas reside solo en su amplitud porque debieron limitarse a la telefonía celular de prepago, con el objeto de que los usuarios de este servicio dejen de ser anónimos y que puedan responder del mal uso del teléfono inclusive o de la tarjeta SIM inclusive con fines delictivos que se le pueda dar.

También me aparto de los párrafos trescientos diez, trescientos trece, trescientos catorce, trescientos diecisiete y trescientos cincuenta y uno sobre el tema de control judicial. Es cuanto, Ministro Presidente, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. Yo también felicito a la señora Ministra ponente y a su equipo de trabajo por el proyecto tan completo y bien sustentado que pone a consideración de este Pleno.

Yo comparto el sentido del proyecto, comparto muchas de sus consideraciones; sin embargo, quisiera —yo— hacer alguna aclaración en relación con el planteamiento en general. Me parece que la idea de establecer un padrón de usuarios de servicios de telefonía a efecto de poder tener un instrumento adecuado para cuestiones relacionadas con prevención de delitos y procuración de justicia no es algo que *per se* pudiéramos considerar contrario a la Constitución, no, al contrario, lo que se pretende con esta medida es coadyuvar con las autoridades de seguridad y de justicia para que presten un servicio más eficaz y más ágil, cuando en muchas ocasiones advertimos que, al momento de estar persiguiendo un

delito, los avances tecnológicos pueden proporcionar las autoridades investigadoras elementos muy valiosos y muy importantes para incluso rescatar vidas o llegar a la investigación de la verdad en un tiempo de lo más breve posible.

Creo —yo— que aquí el problema es el diseño legislativo que se le da a este padrón y, desde luego, las implicaciones que tiene en cuanto a la conservación de los datos —aquí ya hablamos de datos personales, de datos sensibles, incluso de datos biométricos— y, desde luego la, hasta ahora carencia de lineamientos, de garantías, restricciones, incluso temas de temporalidad en cuanto al almacenamiento y uso y acceso de esta información.

Yo quería compartir esta reflexión porque —insisto—, de hecho, la base de datos de usuarios de servicios telefónicos existe y creo —yo— que la idea de que estableciendo este padrón entonces vamos a evitar que las personas que delinquen a través de teléfonos celulares, van a ir a registrarse con sus datos para que puedan ser localizados pues, lógicamente que esto es desconocer la manera como actúa la delincuencia en nuestro país, seguramente encontrarán otra vía para burlar estas medidas también.

Entonces, mi idea es, el padrón es útil, el padrón debe ser un instrumento valioso para la persecución de los delitos, pero aquí el problema que tenemos es el diseño legislativo que, finalmente, se le da y ese diseño legislativo que es el que se somete a los test, en un caso ordinario y, en otro estricto —que, finalmente, ya resulta innecesario—, es el que considero —yo— como lo establece la propuesta que es inconstitucional por falta de lineamientos, por falta de salvaguardias, por falta de temporalidad, por falta de requisitos

indispensables para poder garantizarle a todos los particulares que den sus datos personales, de que esa información estará resguardada debidamente y que no se correrá el riesgo de que — como ya sucedió en una experiencia anterior— ante la ineficacia de los sistemas de seguridad se vieron en la necesidad de eliminar por completo ese registro.

Sobre esta idea —insisto, yo— comparto la propuesta del proyecto y también quisiera —yo, como lo hizo la Ministra Yasmín Esquivel—, separarme de algunas consideraciones —aunque no es el tema de este asunto en concreto— que se relacionan con el requisito de autorización judicial previa, porque aquí se hace referencia a distintos asuntos en donde se ha tocado ese elemento como punto central —insisto, aquí no lo es—; pero, —yo— he sostenido opiniones diferenciadas en cuanto a ese tema y, también, quisiera hacer la salvedad en los párrafos que señaló la Ministra Yasmín Esquivel, que también —insisto— no son necesarios para la solución de este asunto.

En consecuencia, estoy a favor del proyecto, con salvedades y formularé un voto concurrente. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. La protección de datos personales es un derecho delicado, que tiene como propósito que las personas podamos disponer de aquella información que nos hace identificables y tener el control de qué personas o instituciones accedan a ella y, cuando se trata de

nuestro iris, de nuestras huellas digitales, nuestro ADN o cualquier otro dato biométrico, aún más; sin embargo, —como el propio proyecto reconoce en el párrafo doscientos sesenta y uno— no se trata de un derecho absoluto, por lo que puede ser afectado, siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias. De lo que se trata es de establecer un equilibrio entre la protección de datos personales de toda la población y el poder de garantizar otros derechos y funciones constitucionales del Estado, como, en este caso, lo es la seguridad pública.

Como acertadamente lo reconoce la propuesta —por ejemplo, los párrafos doscientos treinta y tres a doscientos treinta y ocho—, la seguridad pública es un fin constitucionalmente válido, que encuentra sustento en el artículo 21 constitucional como una función a cargo de los Estados, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y paz social.

En el presente caso, tenemos que, con esa finalidad, el legislador federal impulsó la creación y regulación de un padrón: el PANAUT. Según se advierte de los antecedentes del asunto, con ello se impone la obligación a los usuarios de telefonía móvil de entregar al Instituto Federal de Telecomunicaciones —al IFT— algunos datos inherentes a la persona usuaria. Este padrón, como se menciona, expresamente, en el artículo 180 Bis, tiene como objetivo —y abro comillas—: “[contar con una herramienta que sea útil y permita] colaborar con las autoridades [del Estado] en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de [ciertos] delitos” —cierro comillas—; específicamente, a través de la

identificación de los usuarios de una determinada línea telefónica móvil.

Por cierto, el proyecto responde inteligentemente a uno de los argumentos de una de las partes promoventes de esta acción. La promovente dijo que la intención del PANAUT era controlar y supervisar a la población —como reseña en el párrafo doscientos cuarenta y uno del proyecto—. El proyecto responde muy bien a esta cuestión y establece, explica que ni de los trabajos legislativos ni del decreto se puede desprender tal intención ni elementos que la acrediten. Lo que —sí— se observa, por parte del legislador ordinario, es el reconocimiento de un fenómeno social delictivo que afecta la tranquilidad y seguridad de la sociedad mexicana.

Dicho lo anterior, no comparto y —respetuosamente lo señalo— la elección metodológica que se propone en el proyecto para analizar la totalidad del decreto de manera conjunta como un sistema —como se afirma en los párrafos noventa y nueve, cien y ciento uno—. Creo que el decreto tiene varios elementos que ameritarían análisis por separado porque, de otra forma, nos acabamos involucrando en calificar una política pública o la idoneidad, en abstracto, de un diseño normativo.

Muy respetuosamente considero que estamos comparando el diseño del PANAUT, tal como la aprobó el legislador, con otras medidas igualmente implementadas en el orden jurídico para concluir que este padrón no se necesita, pero sin analizar la constitucionalidad de cada uno de los elementos que lo integran, inclusive, sin reparar en si, de verdad, son otras medidas que —de

alguna forma— resultan comparables. Entonces — respetuosamente—, tengo mis reservas al respecto.

Entonces, no coincido con la pregunta que se formula en el párrafo doscientos sesenta y tres, que consiste en cuestionarnos si existen otras medidas distintas al PANAUT que contribuyan al objetivo de la seguridad pública igualmente idóneas, pero menos gravosas porque, además, este objetivo de la seguridad pública es sumamente amplio.

Entonces, no la comparto porque se encamina a valorar una medida legislativa bajo parámetros que —respetuosamente— pudiera —yo— considerar más propios de políticas públicas. Esto se ejemplifica en el párrafo doscientos setenta y cinco y doscientos setenta y seis, donde se pondera la idoneidad del padrón a la luz de medidas legislativas que se han tomado con anterioridad, como el extinto Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil o RENAUT. La propuesta afirma que esa medida fue ineficaz y que no pudiera llegarse a la conclusión de que un padrón resulte una herramienta más idónea —y aquí abro comillas— “aun con más datos”; expresiones como que “nada garantiza que el PANAUT va a funcionar”, bajo el argumento de que resulta muy complicado sostener que estamos frente a una herramienta infalible. Yo me apartaría de todas esas observaciones.

Me parece que aquí hay un ejemplo de cómo la elección de la política pública y legislativa para la prevención de delitos puede cambiar y debe ir respondiendo a coyunturas, a avances tecnológicos, al reconocimiento de una realidad de que la delincuencia organizada —pues— se organiza para secuestros,

contrabando y otra serie de delitos por comunicaciones, que transitan libremente porque existe un vacío sobre la necesidad de que cada línea telefónica exista en relación con un usuario. Solamente los usuarios con contratos fijos están registrados, mientras existe un uso indiscriminado de líneas, de chips, que prácticamente se regalan.

Algo similar concluyo frente al párrafo doscientos ochenta, pues comparamos la posibilidad de éxito del registro con experiencias anteriores, cancelando, entonces, de facto, al legislador para que siga explorando medidas que, de todos modos, no resultan idénticas. A mi forma de ver —respetuosamente—, considero que estaríamos estableciendo un estándar de eficacia o infalibilidad para poder calibrar normas jurídicas —y lo digo desde mi muy particular punto de vista—. Además, pues su eficacia también dependerá de la implementación y de las normas que, al respecto, redoble el Instituto Federal de Telecomunicaciones, según los transitorios de este decreto, es decir, al diseño normativo le falta todavía —como— para anticipar su ineficacia. Pudiera —yo—, desde una perspectiva, incluso, más general, compartir gran parte de los argumentos que aquí se dan, principalmente en la puntual explicación que se hace hasta antes de la última grada, es decir, la de necesidad. Hasta antes de ese punto, se califica al PANAUT como una medida idónea, pero se concluye que hay otras que resultan menos gravosas. Yo considero que aquí pudiera estarse valorando política pública en esta cuestión de que sean menos gravosas. Y —yo— creo que no. Además, no son medidas iguales las que existen en telecomunicaciones respecto a cuestiones de seguridad.

El proyecto identifica puntualmente al artículo 190, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión como un ejemplo de otra medida, pero ese artículo no tiene el alcance del PANAUT porque lo que el PANAUT busca —a mi parecer— es que no haya una línea sin un nombre de un dueño, sea el plan tarifario que sea, ya sea prepago o postpago. En cambio, este artículo 190, que se establece como una medida que existe para combatir la delincuencia, se refiere exclusivamente a suscriptores, no a los usuarios de telefonía de prepago. Entonces, no es exacto que —como dice el párrafo doscientos sesenta y cuatro, sí— existan otras medidas porque son diferentes. Y aquí —para mí— los matices son importantes —y lo digo con un ánimo constructivo—.

Misma situación para la intervención de las comunicaciones, como técnica de investigación establecida en el Código Nacional de Procedimientos Penales, o la geolocalización y entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones o autorizados. Este padrón —entiendo— no se refiere a la geolocalización, por ejemplo, sino a una medida distinta. No pueden equipararse en términos de estrategia de seguridad. El padrón —hasta donde yo lo veo— no se trata de eso.

Ahora, la prevención de los datos personales, la protección y la prevención de su mal uso es fundamental porque difícilmente se puede revertir un daño. Nuestros datos, muchas veces, no son cuidados por las personas a las que se los damos: cuando contratamos un servicio, cuando contratamos un paquete vacacional, en fin, y nos llegan hasta estados de cuenta a nuestras casas bajo nombre de otras personas, como si viviera en nuestro domicilio. Una carga constante para todas las personas es cuidar

sus identidades y es un temor fundado el mal uso, por eso creo que se debe ponderar caso por caso. Aquí, no creo que se trate de la ilusión de que los delincuentes registren sus teléfonos o sus líneas telefónicas, sino de que se vaya transitando —y lo dice en los transitorios— a lo largo de —bueno— un par de años que no exista línea o chip sin registro, y ahí se reitera el inteligente margen de maniobra del órgano regulador para encaminarse hacia este propósito.

Pero, para el propósito del decreto, pues no son las líneas que cuentan con plan de renta, sino las del sistema de prepago o que no rentan línea. En ese caso, creo que el PANAUT —sí— resulta excesivo y, de hecho, —sí— considero también que algunos elementos del PANAUT resultan abiertamente inconstitucionales, por ejemplo, —en mi opinión— que podría ser depurar la medida implementada del legislador de posibles vicios de inconstitucionalidad. Pudiera abrir la oportunidad de ponderarlo como una opción pertinente, pero quitando lo que —para mí— resulta abiertamente inconstitucional.

Tres aspectos que considero inválidos, puntualmente, serían, primero, las normas que obligan a la recopilación de datos biométricos: artículo 180 Ter, fracción VI, artículo 180 Quáter, en la porción normativa “y datos biométricos” y “comprobante de domicilio”, artículo 180 Quintes, en la porción normativa “datos biométricos”. Punto número dos: la facultad de las autoridades para acceder a la información del padrón sin control judicial ni comunicación a titular de la información y sin claridad suficiente de en qué casos se va a desplegar esa potestad. Este es del artículo 180 Septimus. En este caso y por las particularidades del caso, me

parece que ameritan control judicial. Y número tres: el fincamiento de responsabilidades administrativas a los integrantes del órgano de gobierno del Instituto Federal de Telecomunicaciones por la no emisión de las disposiciones de carácter general —segundo párrafo del artículo tercero transitorio—.

Ahora, reitero que lo que me parece que busca el registro es que no haya una línea sin nombre de dueño, sea el plan que sea, de ahí que se hace necesario recabar cierta información que permita saber quién es el titular de cualquier línea de telefonía móvil, según la lógica del decreto; sin embargo, los artículos referidos, al requerir que los usuarios de telefonía móvil proporcionen datos biométricos, excede a la finalidad perseguida por el registro y, por ende, genera una afectación desproporcionada en la protección de los datos personales de las personas usuarias de telefonía móvil. Los datos biométricos no son solo datos personales, sino datos calificados como sensibles y, precisamente por referirse a la esfera más íntima de las personas, requieren de mayor protección jurídica.

Dada su alta sensibilidad, la recopilación de estos datos requiere de garantías suficientes y expresas para la protección, de manera que aquí —sí— no advierto que se supere una grada de idoneidad como para que el IFT posea los datos biométricos de las personas por portar una línea telefónica. El resto de los datos no me parecen fuera del propósito, pues son similares —si no es que iguales— a los que se ocupan al contratar un plan telefónico de renta fija, aunque —ya— dijimos que los asuntos o las líneas de renta fija no son las que representan un problema, sino justamente el sistema prepago.

Y también considero inválido el tercer párrafo del artículo 180 Septimus, que establece la facultad de las autoridades de procuración de justicia para acceder a la información del padrón sin comunicación al titular de la información y sin la claridad suficiente para que se despliegue esta potestad. Considero que esta norma establece una medida de tratamiento de los datos personales de los usuarios de telefonía móvil que no blinda de injerencias arbitrarias e innecesarias en la información personal que proporcionan al registro, lo cual genera inseguridad jurídica respecto a las acciones específicas que pueden implementar las distintas autoridades de procuración de justicia, así como respecto de sus alcances.

Para efectos de un registro, que no es una herramienta, en sí misma, en contra de la delincuencia organizada, sino como una herramienta adicional, no se justifica que cualquier autoridad pueda acceder a nuestros datos.

En mi opinión, también resulta inválido el segundo párrafo del artículo tercero transitorio, el cual dispone que será motivo de responsabilidad administrativa de los integrantes del órgano de gobierno del Instituto Federal de Telecomunicaciones el que no emita en un período de tiempo las disposiciones administrativas de carácter general para la implementación de este decreto. Me parece que ello genera inseguridad jurídica, pues no advierto una relación clara entre la omisión a la que se refiere este párrafo y alguno de los supuestos de responsabilidad administrativa contenidos en la ley general de la materia.

También estaría por la invalidez del cuarto transitorio, en tanto que genera retroactividad a los usuarios. A los que —ya— cuentan con

líneas telefónicas es una retroactividad que no encuentro justificada. Del resto del decreto —como ya señalé—, propondría una interpretación conforme para que no se entienda el padrón respecto a líneas de contrato, sobre las cuales las concesionarias —ya— cuentan con información y pueden ser requeridas por jueces, sino que se entiendan solamente para el sistema prepago o precargado o de recarga. Con esta depuración, —que sí sería algo extensa— quedarían fuera los abusos de la medida.

Creo —yo— que mencionó el Ministro Aguilar —o gran parte de ellos— la falta de control judicial, la restricción a las personas que —ya— cuentan con línea telefónica, los datos biométricos. Considero que se lograría o podría lograrse un adecuado equilibrio entre la necesidad de las instituciones de procuración de justicia, de contar con una herramienta diferente para llevar a cabo la función de investigar y perseguir los delitos, y la protección de los datos de las personas usuarias de la telefonía móvil, las cuales, para la adquisición o conservación de una línea de telefonía móvil, solo tendrían que proporcionar la información personal mínima, que —insisto— no es muy diferente a la que se proporciona hoy en día para la contratación de múltiples servicios —aperturas de cuentas bancarias, solicitudes de crédito, contratación de servicio de telefonía fija, Internet, televisión, entre otros— y que, incluso, —ya como dije— se requiere para la contratación de una línea telefónica móvil en un plan de pago mensual.

Quizás la adecuación más importante, además de la invalidez concreta a estos artículos, sería entender este registro respecto a sistemas que no están o líneas telefónicas que no están sujetas a

contratos de renta fija, porque ahí la información —ya— está, —ya— se posee y se puede requerir por autoridades judiciales.

Entonces, por todo esto votaré por la invalidez de los artículos 180 Ter, fracción V, artículo 180, Quáter, en la porción normativa “y datos biométricos”, “comprobante de domicilio”, artículo 180 Quintes, en la porción normativa “datos biométricos”, 180 Septimus, en su tercer párrafo, del segundo párrafo del artículo tercero transitorio y del cuarto transitorio del decreto, así como del cualquier otro artículo que se refiera a datos biométricos —y que se me esté pasando en este momento—. En este caso, no es justificación para que se le pida a la sociedad sus datos biométricos. Antes de terminar mi intervención, Ministro Presidente, no sé si me dejaría preguntarle al secretario si tomó nota de los artículos que mencioné.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, entiendo que tomó nota y, si no —pues— de la votación.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Entonces, es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Laynez, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. Voy a ser muy breve. Bajo el principio de quienes estamos de acuerdo con el proyecto, pues procuraríamos ser breves. Yo concuerdo tanto con las consideraciones como con los resolutivos del proyecto, pero también con varias intervenciones sumamente interesantes que podrían enriquecerlo. Yo creo que

aquí, y me parece muy valioso lo que en unas de estas intervenciones lo que nos hizo ver el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto a que no podemos partir del hecho de que, como —ya— entregamos esos datos en otras fuentes de datos, luego, entonces —o igual en un contrato de telefonía fija o móvil con un plan específico— luego, entonces, —pues— no se tiene por qué considerar que hay un daño excesivo o que no se cumple con... no se violentan todas las gradas en el test realizado por el proyecto. Yo no coincido con esto. En primer lugar, —ya lo señaló él— cuando entregamos esos datos, efectivamente, instituciones públicas y privadas lo hacemos, generalmente, voluntariamente y cuando es porque si no, no tendremos acceso, por ejemplo, a la expedición de un pasaporte, o de la INE, nunca autorizamos el tratamiento. Nunca, ni en el sector público ni en el sector privado y si lo hacemos será por descuido, por eso hay que leer muy bien los términos a que los prestadores de servicios privados están obligados hacernos firmar y, estar de acuerdo en qué autorizamos o no autorizamos.

Entonces, el que estos datos —ya— se den independientemente, ahí también —yo— difiero en que excluyendo unos sí u otros no, se constitucionalice la norma. No estoy de acuerdo.

La pregunta a contestar es, ¿si es válido al Estado llevar a cabo una recolección masiva de datos personales? —Y— yo creo que esto es inconstitucional, es decir, en todo caso para eso es el *test* que tenemos que aplicar a estas medidas, reconociendo que el mandato de protección establecido —sin ninguna duda—, en la Constitución, es un mandato de protección ¿sí? Si bien lo prohíbe, —sí— mandata una protección específica de nuestros datos personales, sobre todo de los datos sensibles.

Entonces, la pregunta a responder es esa, y para eso es el texto de voz. Fuera de ahí decir: bueno, es que —sí— pudiera. Bueno, se hace el *test* específico —y— yo estoy totalmente de acuerdo en que no pasa la tercera grada, es decir, no hay manera de justificar una recolección masiva de datos personales aunque se suprimiera uno u otro, no hay manera de que se autorice una recolección masiva: primero, por particulares, de manera obligatoria y segundo, su tratamiento abierto —como ya se dijo aquí— primero los concesionarios que dispondrán de todos esos datos, segundo el IFETEL y tercero, —lo dice el decreto impugnado—: cualquier autoridad de seguridad, de procuración, de administración de justicia y estamos hablando de cualquier orden de gobierno.

Lo que presupone —lógicamente— es que podrán solicitarse esas bases de datos; por ejemplo, todos los usuarios de los últimos tres meses, seis meses, un año, con todos sus datos personales, que es lo que contiene el registro. Entonces, hay que distinguir, efectivamente, entregamos datos personales, pero para un uso específico, bajo nuestro consentimiento y sin autorización de tratamiento; excepto que, también, nosotros también autorizamos.

O sea, reconozco que todos los días entregamos datos personales y sensibles; por ejemplo, en un expediente médico. Eso no obsta que esto pueda justificar una recolección masiva por parte del Estado, llevada a cabo, en primera instancia, por particulares. Por lo tanto, creo que, al aplicar el *test*, nos encontramos en que no hay manera y en mi punto de vista, tampoco de decir: sí, sí se elimina tal o cual dato sensible o se interpreta que solo es... Me parece

sumamente difícil interpretar que solo es para quienes son las tarjetas prepagadas —¿no?—.

Señalado esto, entonces —yo— estoy de acuerdo. Creo que no. El *test*, nos sirve —precisamente— para acreditar que en este caso aun cuando el objetivo sea constitucionalmente válido ¿no? Lo habrá también en muchos otros temas: expedientes médicos en pandemia, se tendrá que analizar en cada caso. Me parece que en este, no se da la justificación necesaria para poder establecer que una recolección estandarizada y genérica para todos los usuarios de telefonía móvil, se justifique desde el punto de vista constitucional.

Ahora, bien, brevemente y creo que aquí ha sido muy interesante... —yo— traía, también, una —digamos— separación de algunos de los argumentos que se dan. Yo, muy específico, y es precisamente en la tercera grada y creo que aquí coincido en lo que ha señalado, señaló originalmente la Ministra Loretta Ortiz, pero —de alguna manera— han sido recogidos por los Ministros Pardo, la Ministra Yasmín Esquivel y de alguna manera la Ministra Margarita Ríos Farjat y es que en la metodología, cuando llegamos a la tercera grada, el proyecto parte de un deber de acreditar que existen forzosamente otras medidas menos restrictivas y de explicar de manera exhaustiva cuáles son.

A mí me parece que la metodología del proyecto como tal es congruente con la manera en que se plasma la pregunta y la pregunta párrafo doscientos sesenta y tres, dice, en consecuencia, la pregunta que debe responderse en el presente apartado, es la siguiente ¿Existen otro tipo de medidas distintas del PANAUT que

resulten igualmente idóneas para el fortalecimiento de la Seguridad Pública a través del combate de los delitos, pero que resulten menos restrictivas a los derechos de Prioridad y Protección de Datos?

Yo creo que es que existan o puedan existir, y —yo— creo que —sí— es correcto que ejemplifiquemos de manera enunciativa cuáles pueden ser esas medidas. Pero —yo— me separo de este estudio exhaustivo donde la inconstitucionalidad del registro se acredita analizando geolocalización y las complicaciones de intervención privada.

Aquí —ya— se habló de otras medidas, que no son exactamente en el ámbito penal como pudiera ser una regulación focalizada en donde está el problema, lo dijo la Ministra Yasmín Esquivel, es decir, la utilización sin contrato fijo, es decir, las tarjetas de prepago o los celulares desechables donde aparentemente nos dicen las autoridades, es donde se encuentra el problema y me preocupa un poquito, porque creo que nunca lo hemos hecho, es decir, analizar con exhaustividad las medidas alternas que nos lleva —precisamente— a empezar a separarnos de algunas consideraciones.

Ya lo dijo el Ministro Pardo, geolocalización hay divergencia de criterios por ejemplo, sí, entre quienes pueden pensar que requiere control judicial siempre u otros que podemos pensar que para ciertos delitos la geolocalización en tiempo real puede autorizar al MP y con control judicial posterior, pero no previo, por dar solamente un ejemplo, entonces creo que, sobre todo, no sólo en este caso, sino en casos futuros, creo que el Tribunal Constitucional no tiene

que agotar esas medidas alternas para poder acreditar que esta medida es inconstitucional.

Reconozco que tampoco es válido que como Tribunal solo digamos, puede haber otras, —yo— creo que es correcto ejemplificar, —ya— se dijo aquí una que no es de índole penal, pero sí una regulación diferenciada a donde está el problema, porque aún y cuando de manera muy acertada la Ministra ponente nos dice no estamos haciendo una —digamos—... acreditando la regularidad constitucional de esas dos medidas, pues me parece que —de hecho— lo estamos haciendo.

En todo caso, las dos estarían —ya— aprobadas en la tercer grada. Por eso, —yo— me separaría de todas esas consideraciones que llevaron precisamente a algunos de ustedes, Ministras o Ministros a decir —yo— me separo del control judicial, efectivamente creo que no debemos de llegar hasta allá, fuera de esto que —yo— haré valer en un voto concurrente, —yo— vengo de acuerdo con el proyecto. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Le voy a dar la palabra a la señora Ministra ponente, y si después de ella alguien quiere hacer uso de la palabra, se lo daré, pero la sesión concluye a las dos y me gustaría que pudiéramos votar el asunto, creo que —ya— hay una unanimidad. Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí, gracias. En principio, quisiera agradecer al Ministro Juan Luis y a la Ministra Yasmín, al Ministro Pardo y al Ministro Pérez Dayán, los comentarios sobre el proyecto y haré llegar sus felicitaciones a mi equipo de trabajo.

En cuanto a la sugerencia del Ministro Juan Luis, estoy de acuerdo el mencionar el Convenio 108, —yo— creo que eso enriquece el proyecto mismo. En relación con lo que observó la Ministra Loretta, creo que en el proyecto hablamos del derecho a la privacidad en sentido lato, y después hablamos de derecho a la intimidad y dentro del derecho a la intimidad están los datos sensibles que reconoce la ley general en la materia. No se habla de derechos sensibles, sino de datos sensibles, y es una caracterización que hace la propia ley y que ha sido reconocida —además— por el Pleno y las Salas de esta Suprema Corte.

Y precisamente se parte de una premisa, no hay jerarquización en derechos y no hay derechos absolutos; sin embargo, —sí— se dividió el estudio —precisamente— porque al ser datos sensibles, —sí— tenía que irse a un escrutinio estricto y no ordinario, y en ese sentido se dividió un escrutinio ordinario para los datos personales, que es privacidad y un escrutinio estricto, que —ya— no fue necesario hacer en función a los datos sensibles; el proyecto —sí— hace la diferencia, pero se habla de datos sensibles, no de derechos sensibles.

Con relación a lo que señaló el Ministro Zaldívar, —yo— no tengo ningún problema en adicionar con las consideraciones que mencionó, simplemente, me quedé en datos para no... porque —yo— comparto que es violatorio de presunción de inocencia, de muchos otros derechos, derecho a la información —como dijo el Ministro Luis María—, al acceso a comunicaciones, pero me quedé ahí para no... yo no tendría ningún problema en adicionar el...

precisamente, el proyecto con... —si el Pleno así lo decide— con mucho gusto.

Con relación al Ministro Pérez Dayán, entiendo su posición, no la comparto, él ve los artículos por separado y yo lo veo como sistema normativo.

El Ministro Gutiérrez, estoy de acuerdo en fortalecer, —sí— hablo del alcance de estas medidas, en cuanto a que no estamos analizando la regularidad constitucional, nada más que está en pie de página, si gusta lo pongo más arriba, pero de estos, llegaríamos al punto del Ministro Laynez, estoy de acuerdo en lo que señaló expresamente, en cuanto a hacer un apartado sobre la ... —en general—, las bases de datos, cómo se han considerado las bases, el Pleno está de acuerdo, porque me parece un punto importante, porque —yo— estudié el asunto en relación con la finalidad de la norma, pero como un antecedente que al que se ha dicho en la creación de base de datos al margen de cualquier finalidad, tanto por el Tribunal Europeo como el relator que mencionó el Ministro Luis María del informe de veintidós de mayo de dos mil quince, y ahí podría quedar en un estudio sobre bases de datos, se los agradezco.

De la Ministra Yasmín, creo que también aquí diferimos en las consideraciones, pero le agradezco el reconocimiento. Claro que coincido con el que el diseño legislativo y las implicaciones es lo que da lugar a la inconstitucionalidad —como dijo el Ministro Pardo—, —sí— creo que si partimos —precisamente— de un estudio general de base de datos con cualquier motivo, podríamos...se fortalecería el proyecto, lo que estamos viendo en

concreto, estas normas, estamos viéndolas en concreto y precisamente del diseño legislativo y de su implementación, que debe estar además en una ley, y no, no se derivan de la propia inconstitucionalidad de la norma.

De la Ministra Ríos Farjat, igual, le agradezco los comentarios, —sí— creo que lo correcto es estudiarlo como diseño normativo por las mismas razones, —sí— creo que esto es una cuestión hasta de reserva de ley, no se trata de establecer políticas públicas, el analizar el grado de test de necesidad, consiste —precisamente— en comparar con otras medidas que pueden ser más o menos restrictivas de los derechos, y de ahí viene la comparación, entonces, por eso se tiene que aludir a otras medidas —ya— previstas por el legislador o que se pudieran prever, pero es parte del método de proporcionalidad que esta Corte ha desarrollado —ya— por varios años.

Finalmente, si el Pleno así lo determina ¿por qué se estudió con exhaustividad? —bueno— porque creo que así se deben estudiar todos los asuntos, pero, al margen de eso, se estudian las medidas que —ya— existen en función —precisamente— de que tenemos que verificar y examinar que son menos restrictivas que la que se propone.

Ahora... —eso, por eso, lo puse a pie de página—, lo pondré —si están de acuerdo que se conserve— más... insistiré o recalcaré o precisaré que no estamos analizando, simplemente, en este test de proporcionalidad, pues son menos restrictivas que la que estamos analizando. O bien, quito la exhaustividad, lo dejo —yo— como un voto concurrente y las menciono solamente de que existen otras —

a mi juicio— para analizar, si son menos restrictivas, —sí— las tenemos que estudiar de fondo; pero lo que decida el Pleno, —yo— lo haré con mucho gusto y agradezco a todas las señoras y los señores Ministros el ánimo de construir y fortalecer este proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Yo creo que el test está bien elaborado y, me parece que eso es lo que se tiene que hacer y no es analizar políticas públicas, es hacer un test de proporcionalidad. Yo creo —en mi opinión— se puede quedar así sin ningún problema. Le doy la palabra al Ministro Pérez Dayán, espero que sea breve y —ya— podamos votar el fondo del asunto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Desde luego que sí, señor Ministro Presidente, con la aclaración pertinente, seré breve. Aquí se destacaron vicios graves de la legislación, distintos a los datos personales que son el núcleo del estudio y dado que expresé que solo estaba de acuerdo con la invalidez en algunos de ellos, parecería que valido lo contrario, es decir, a aquellos que subsisten. Me quiero referir simplemente a dos de ellos.

El artículo 189 Bis, dice —con toda precisión—: “Que el padrón nacional de usuarios de telefonía móvil es una base datos con información de las personas físicas o morales titulares de cada línea telefónica móvil que cuenten con un número del plan técnico fundamental de numeración”, es decir, aquel que nos da la numeración de diez dígitos que incluye prepago y pospago. Están incluidos unos y otros.

Y, la segunda, también importante, pues se habló sobre la invalidez a partir también de sus bases, es el acceso de las autoridades a la base de datos. El artículo 180 Septimus, en su último párrafo, dice: “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”. La ley es cuidadosa al establecer que se tiene acceso a los datos del padrón cuando las leyes respectivas de cada una de esas instituciones lo permitan. No es esta ley la que lo autoriza, son aquellas. De ahí que el vicio que se pudiera atribuir a esta disposición radica en otra latitud, no en esta. Esas eran las dos importantes notas que quería destacar, señor Ministro Presidente y gracias por permitirme.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, apartándome de algunas consideraciones y anuncio la posibilidad de un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor del proyecto, agradeciéndole a la Ministra ponente las modificaciones aceptadas y me reservo un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto y anuncio un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto, apartándome de las consideraciones que puntualicé y anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo con el proyecto en sus términos, pero haré un voto concurrente, por razones adicionales.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto y anuncio voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Por la invalidez de los artículos 180 Ter, fracción VI, 180, Quáter, en la porción normativa “y datos biométricos” y “comprobante de domicilio”, artículo 180 Quintes, en la porción normativa “datos biométricos”, artículo 180 Septimus, en su tercer párrafo, tercero transitorio, en su segundo párrafo, cuarto transitorio del decreto. Del resto de los artículos – como ya señalé— los entendería, exclusivamente, encaminados al registro a futuro de líneas telefónicas que no cuenten con contrato.

No comparto que el que, quienes —ya— cuentan con un contrato de telefonía o cuyos datos posee —ya— una concesionaria telefónica y a quien voluntariamente se los dimos, necesiten registrarse ante el IFETEL.

Entonces, —yo como lo mencioné— propondría una interpretación conforme para que solo se registren y deban registrarse las líneas telefónicas precargadas o prepagadas, que ni siquiera se registran con concesionarias: no se registran ante nadie y es ahí donde está

el problema de seguridad pública. Entonces, yo entendería que, al menos, se registren con el IFT.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto y un voto concurrente para la parte muy específica que señalé.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En los términos de la Ministra Ríos Farjat, agregando única y exclusivamente la fracción VII, el artículo 180 TER y la expresión “comprobante de domicilio”, del artículo 180 QUÁTER y “domicilio” del 180 QUINTES.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor del proyecto en sus términos. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reserva su derecho a formular voto concurrente y en contra de algunas consideraciones; el señor Ministro González Alcántara Carrancá reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Esquivel Mossa anuncia voto concurrente; la señora Ministra Ortiz Ahlf, en contra de algunas consideraciones y anuncia voto concurrente; el señor Ministro Aguilar Morales, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo anuncia voto concurrente; el señor Ministro Laynez Potisek anuncia voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán, únicamente por la invalidez de los preceptos y porciones normativas que indicaron, con interpretación conforme.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: MUY BIEN, SE APRUEBA EN ESOS TÉRMINOS EL PROYECTO.

Y toda vez que —ya— hemos excedido la hora en que concluimos nuestras sesiones tradicionalmente, voy a proceder a levantarla. El día de mañana analizaremos los efectos y los resolutivos.

Y levanto la sesión, convoco a las señoras y señores Ministros, a nuestra próxima sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana a las doce horas. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HORAS)