

**S E S I Ó N   P Ú B L I C A   NÚM. 42**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 25 DE ABRIL DE 2022**

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del lunes veinticinco de abril de dos mil veintidós, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y uno ordinaria, celebrada el jueves veintiuno de abril del año en curso.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veinticinco de abril de dos mil veintidós:

**I. 82/2021 y  
ac. 86/2021**

Acción 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 dieciséis de abril de dos mil veintiuno. En el proyecto formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández se propuso: *“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 dieciséis 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 por mediante dicho Decreto. TERCERO. La 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.”*

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de normas impugnadas, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo cuarenta y dos, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña

Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo a las violaciones al proceso legislativo.

Precisó que, durante la instrucción de este asunto, se recibieron manifestaciones de diversos *amicus curiae*, entre otros, de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, de la Red en Defensa de los Derechos Digitales y del Centro Iberoamericano para el Desarrollo e Investigación de la Ciberseguridad, A.C., ante lo cual indicó que, de no existir inconveniente, se agregará al engrose un resultando que refiera a esos documentos.

El proyecto propone reconocer la validez del procedimiento que culminó en el 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 dieciséis de abril de dos mil veintiuno; en razón de que, por una parte, se reitera la doctrina del Tribunal Pleno con relación a la falta de fundamentación y motivación, en el sentido de que tales garantías se satisfacen, en el proceso legislativo, 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, tal como ocurre con el decreto cuestionado, ya que del análisis de su proceso legislativo es posible apreciar que derivó del crecimiento de los delitos cometidos a través del uso de dispositivos móviles, por lo que el legislador ideó crear una base de datos con la información de sus titulares a fin de combatir de una manera más eficiente estos delitos mediante un padrón y, por otra parte, no se vulneró el artículo 150, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República —“Los dictámenes y resoluciones que se producen bajo la modalidad de trabajo en comisiones unidas, son aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones que participan”—, puesto que de ningún dispositivo legal se desprende que, cuando se trabaja bajo la modalidad de comisiones unidas, su aprobación necesariamente tenga que ser en un solo acto.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se manifestó a favor del sentido del proyecto, pero se apartó solamente de algunas consideraciones que tienen que ver con la fundamentación y motivación legislativa, como lo ha realizado en diversos precedentes.

El señor Ministro Aguilar Morales se expresó, en general, de acuerdo con el proyecto, pero se separó de su párrafo ochenta y cinco, al considerar 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 el Reglamento del Senado de la República no prevé ninguna regla específica que resuelva esta circunstancia, cuando exista un empate debe esperarse a que se resuelva este punto, especialmente si su resultado implica ciertas cuestiones en la discusión anterior a la presentación del dictamen correspondiente al Pleno del Congreso, con lo cual se respetaría y garantizaría la deliberación pública; no obstante, valoró que, en el caso, esa situación no tiene el potencial de invalidar todo el procedimiento legislativo cuestionado.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el sentido del proyecto y la postura y razonamientos del señor Ministro Aguilar Morales para apartarse de los párrafos ochenta y tres y ochenta y cinco.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a las violaciones al proceso legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento que culminó en el 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 dieciséis de abril de dos mil veintiuno, la cual se aprobó

por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de los párrafos ochenta y tres y ochenta y cinco, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del párrafo ochenta y cinco, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando séptimo, relativo a la vulneración a los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales. El proyecto propone declarar 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 dieciséis de abril de dos mil veintiuno, específicamente sus artículos 15, fracción XLII Bis, 176 en su porción normativa “el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y las disposiciones aplicables que se emitan”, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, 190, fracciones VI, en su porción normativa “y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil”, y VII, en sus porciones normativas “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”, 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter y 307 Quintus, así como la de sus artículos transitorios del primero al sexto; en razón de los siguientes argumentos.

Metodológicamente, indicó que el estudio abarca la totalidad de las normas que integran el decreto combatido porque los accionantes así los impugnaron, además de que el núcleo de su impugnación gira en torno a la creación y regulación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT).

En primer lugar, se estima que el sistema normativo en cuestión genera un impacto en los derechos humanos de privacidad e intimidad y protección de datos personales porque, de acuerdo con la extensa doctrina de este Alto Tribunal, así como la de los tribunales internacionales, destacándose la Corte Interamericana de Derechos Humanos y distintos elementos del llamado “derecho blando” esos derechos pretenden proteger al individuo de cualquier interferencia o molestia que por cualquier medio pueda efectuarse sobre la esfera de su privacidad en sentido lato, sea por parte de particulares o del Estado, aspecto fundamental en una sociedad democrática porque proporciona a las personas las condiciones necesarias para el despliegue de su individualidad, autonomía y libertad, lo que configura un presupuesto necesario para el ejercicio del resto de los derechos humanos que, en conjunto con los

podere activos de conocimiento, acceso y control de la información personal, dan lugar a la llamada “autodeterminación informativa” —determinar quién, qué y con qué motivo se pueden acceder a los datos personales frente a la recopilación y conservación de su información y el uso que se le dé a la misma—, así como lo determinado en los precedentes de la Primera Sala, por lo que, al imponerse a los usuarios de telefonía móvil la obligación de entregar su información privada, íntima y datos personales, incluyendo datos sensibles, así como la correlativa facultad de terceros particulares y al Estado para recopilarlos y acceder a ellos, se impacta la referida autodeterminación informativa, ya que esta entrega no es optativa a fin de adquirir o conservar este servicio, además de que el usuario no define el uso y destino que se le dará a su información —su consentimiento— y, por tanto, la afectación a estos derechos humanos es intenso en función de cuatro elementos que se destacan de este sistema normativo: 1) la información que se ordena recabar se relaciona con los aspectos más íntimos de la persona, como sus datos biométricos y demás información que, en su conjunto, permite extraer conclusiones muy precisas sobre la esfera de su privacidad, 2) esa información pasa directamente a estar en posesión del Estado a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), 3) la medida abarca a todos los usuarios de telefonía móvil, lo que, actualmente, incluye prácticamente a casi toda la población del país y 4) no existe ningún precepto que establezca un

límite temporal para que el Estado posea esos datos, además de que se trata de una obligación proporcionarlos.

En segundo lugar y tomando en cuenta la conclusión anterior, se debe analizar si esa afectación resulta razonable o justificada a la luz de las distintas gradas que integran la prueba de proporcionalidad, por lo que se propone desarrollar tanto un escrutinio ordinario como un escrutinio estricto, puesto que, si bien se afectan los derechos a la privacidad y protección de datos personales, también se comprometen los derechos a la intimidad y protección de datos sensibles, los cuales constituyen un núcleo protegido con mayor celo y fuerza, dada su estrecha vinculación con los aspectos más íntimos de la persona; por tanto, por una parte se abordan las diversas gradas del escrutinio ordinario, a saber, si bien el PANAUT persigue un fin constitucionalmente válido —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 para facilitar la identificación de las personas que usan estos dispositivos con fines criminales— y es idónea para la consecución de esa finalidad —existe una relación medio-fin entre la creación del PANAUT y el combate de aquellos delitos cometidos a través de la utilización de dispositivos móviles, pero no se analiza si la medida adoptada por el legislador es la mejor entre las medidas posibles o si es plenamente eficaz para la consecución de esa finalidad, siendo que no resulta necesaria porque existen otras medidas que pueden

alcanzar dicha finalidad, como las previstas en el artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y el Código Nacional de Procedimientos Penales —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—, que además resultan menos restrictivas a los derechos a la privacidad y protección de datos personales comparándose los siguientes elementos centrales: 1) no otorgan al Estado el acceso generalizado e irrestricto a la información privada de las personas, 2) dicho acceso requiere de una autorización judicial, lo cual permite un mayor control sobre posibles arbitrariedades, 3) el acceso a dicha información requiere, al menos, una razonable relación entre la persona, cuyos datos van a ser expuestos, y las conductas que las autoridades investigan, lo cual implica una afectación específica y particular, no generalizada y 4) la afectación a esos derechos es temporal.

Se concluye que el PANAUT no es una medida 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 a la privacidad, en sentido lato, de las personas, además de que no encuentra justificación al existir otros mecanismos igualmente idóneos para colaborar con las autoridades de justicia en relación con la comisión de los delitos cometidos a través del uso de dispositivos móviles, pero que resultan menos restrictivos de los derechos a la privacidad, intimidad

y protección de datos personales y sensibles, aunado a que el decreto reclamado no prevé salvaguardas específicas ni suficientes para la seguridad de la base de datos para evitar, en la medida de lo posible, su mal uso, máxime que 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, lo cual vulnera los artículos 6 y 16 constitucionales.

Finalizó que, al resultar fundado el anterior concepto de invalidez, resulta innecesario abordar los diversos relativos a la presunción de inocencia y la protección de la niñez, entre otros.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá destacó que la importancia de este asunto radica en explorar los límites de los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales ante el desarrollo de las tecnologías de la información, particularmente, la telefonía móvil y la vida íntima de las personas.

Estimó que el planteamiento de que el PANAUT es una medida que exige a los ciudadanos ceder sus datos personales a cambio de mayor seguridad es una falsa y peligrosa dicotomía entre seguridad y privacidad porque, paradójicamente, ceder el control sobre los datos personales representa un peligro para la seguridad de los usuarios, tal como ocurrió con el fallido Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT), creado en dos mil nueve, el cual puso en mayor riesgo a los usuarios de telefonía móvil al

filtrarse su información, por lo que en dos mil once se destruyó; sin embargo, esa base de datos se encontraba en el mercado ilegal, ante lo cual fue prácticamente imposible restituir el daño provocado.

Concordó con el sentido del proyecto y, en general, con el análisis presentado porque se debe ponderar, por un lado, los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales y, por otro lado, el combate a la delincuencia, siendo que, si bien la Constitución señala que la protección de datos personales puede restringirse por razones de seguridad pública y para la protección de los derechos de terceros, su restricción debe ser proporcional, por lo que resulta adecuado y pertinente realizar el test de proporcionalidad, como en numerosas ocasiones este Tribunal Pleno ha evaluado restricciones a los derechos humanos.

Indicó que el tratamiento de los datos personales está reconocido por las leyes de la materia en México y por el artículo 5, inciso c, del Convenio N° 108 del Consejo de Europa en materia de datos personales, del cual México es parte.

Difirió parcialmente de la metodología del proyecto porque no es necesario aplicar el test de proporcionalidad en distintos niveles, como si fuera un examen de igualdad porque, si bien se trata de una afectación a derechos especialmente sensibles, que exigen una tutela reforzada, el test de proporcionalidad permite valorar en mayor o menor

grado los derechos protegidos frente a las medidas estudiadas, sin que resulte necesario de antemano elevar el nivel de escrutinio.

En el caso concreto, consideró que, al contrario de lo indicado en el proyecto, el PANAUT no supera el test de proporcionalidad en su grada de idoneidad, pero amerita un análisis más minucioso en esta grada, dado que tiene un predecesor, el RENAUT, con lo cual se debe evidenciar su ineficacia en este país para alcanzar el fin constitucionalmente válido, y si bien no son idénticos, las bases de datos de ambos sistemas son, en la práctica, iguales, además de que ambos pretenden reducir la incidencia delictiva bajo 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 utilizándola; sin embargo, en la exposición de motivos de la derogación del RENAUT se señaló que su razón principal de fracaso fue que las personas cometían delitos utilizando celulares registrados a su nombre o a nombre de sus cómplices, además de que ese registro no garantizaba la veracidad de los datos, siendo que, si bien el PANAUT pretende resolver ese problema mediante los datos biométricos, en México no existe un registro con estas características, pues el más parecido es el Padrón Electoral del Instituto Nacional Electoral, que únicamente cuenta con el 75% (setenta y cinco por ciento) de la población registrada, lo cual, por una parte, significaría que no se podría verificar la identidad de todos los usuarios registrados

en el PANAUT o, alternativamente, se tendría que negar el servicio de telefonía móvil a los ciudadanos que no se encuentren inscritos en dicho padrón electoral.

Advirtió que, aun superando lo anterior, el PANAUT seguiría siendo inútil para disuadir a la delincuencia porque podrían seguirse cometiendo delitos utilizando teléfonos registrados con otros nombres, con tarjetas SIM del extranjero o con los servicios de Internet para hacer llamadas telefónicas.

Concluyó que el PANAUT resulta inconstitucional, por lo que deberá declararse la invalidez de todo el decreto reclamado, aunado a que la ley no establece condiciones generales para el desarrollo de mecanismos específicos que garanticen una protección eficaz de los datos personales.

Sugirió citar el referido Convenio N° 108 como fundamento para el derecho de la protección de los datos personales.

La señora Ministra Ortiz Ahlf indicó que en la sociedad mexicana existe la necesidad imperiosa de que el Estado, por un lado, salvaguarde la seguridad nacional y la seguridad pública y, por el otro, garantice los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales como presupuesto para el goce y disfrute de otros derechos humanos.

Concordó con el proyecto en que dichos derechos no son ilimitados, sino que el derecho a la protección de datos

personales puede limitarse por razones de seguridad nacional, de orden público, seguridad y salud públicas, así como para proteger los derechos de terceros, en términos del artículo 16 constitucional.

Señaló que en una sociedad de la información, como la actual, los datos generados por un individuo y su tráfico se ha multiplicado, pero no implica dejar de lado su derecho a la privacidad.

Se decantó a favor del sentido del proyecto, apartándose de algunas consideraciones relacionadas con tres cuestiones en específico.

La primera cuestión es la metodología adoptada — párrafo ciento noventa y cinco—, pues se señala que las medidas impugnadas involucran información que vulnera el derecho a la privacidad y la protección de datos personales, las cuales deben ser analizadas desde un escrutinio ordinario, y otras que involucran información que podría vulnerar el derecho a la intimidad y la protección de datos sensibles, las cuales deben ser observadas desde un escrutinio estricto, siendo que, como ha determinado este Tribunal Pleno, la aplicación del test del escrutinio estricto parte de la premisa de que la norma impugnada es inconstitucional, por lo que contrario a lo que votó en la acción de inconstitucionalidad 195/2021, no se debe realizar un escrutinio estricto porque las medidas no se relacionan con una categoría sospechosa y, en consecuencia, se separó de la última parte del párrafo ciento noventa y cuatro,

relativa a que dicho test también debe aplicarse cuando la norma opera sobre derechos fundamentales “especialmente sensibles”, siendo que esta calificación no resulta armónica con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad de los derechos humanos, ya que no hay ninguna jerarquía entre ellos y, por tanto, no existen unos más sensibles que otros. Advirtió que esta metodología, además, contrasta con la de los párrafos trescientos setenta y ocho a trescientos ochenta y uno de la propuesta, en los cuales se concluye que es innecesario desarrollar un test de escrutinio estricto.

La segunda cuestión es que, aunque coincide con que la medida impugnada no supera la tercera grada del test de proporcionalidad, se separa de algunas consideraciones porque, al estudiar otras medidas o mecanismos que se consideran igualmente idóneos para lograr los fines del PANAUT y que resultan menos lesivos para los derechos afectados, entre otras, la intervención de comunicaciones y la geolocalización, pareciera que este Tribunal Pleno se está pronunciando sobre su constitucionalidad y, si bien la nota al pie noventa y ocho aclara que este análisis no compromete criterio, las consideraciones que se aprueben por una mayoría de ocho votos resultan obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales del país, aun cuando se incluya esa acotación. Reservó un voto concurrente en este aspecto.

La tercera cuestión de la que se apartó es la segunda pregunta del párrafo trescientos sesenta y nueve del

proyecto —“¿Realmente era necesaria esta medida tomando en cuenta que ya existen otras herramientas tecnológicas que proporcionan a las autoridades de seguridad y procuración de justicia información igual de valiosa y útil para la investigación, persecución y sanción de los delitos que se cometan a través del uso de un celular?”—, ya que este Alto Tribunal no debe presuponer que las medidas analizadas, en el examen de su necesidad, son las más adecuadas para lograr su fin.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea explicó que este sistema establece que, para poder tener acceso a una línea de teléfono celular o móvil, se requiere que el particular, entre otros, aporte sus datos biométricos —información personal fisiológica o conductual que se desprende del uso de procesos tecnológicos, como la huella dactilar, el reconocimiento facial, el reconocimiento del iris, la geometría de la mano, de la retina, el ritmo cardíaco, el reconocimiento de la voz, de escritura en el teclado o la forma de andar—, cuando la ley no establece ni siquiera a cuales se refiere, razón adicional de su inconstitucionalidad.

Estimó que los datos biométricos solamente pueden estar en posesión del Estado por razones excepcionales y siempre que se cuente con un sistema que genere seguridad de que 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 mediante un hackeo.

Adelantó que no existe ese sistema blindado, por lo que coincidió con el proyecto en la invalidez de la totalidad del sistema del PANAUT, aunque con una precisión metodológica y consideraciones adicionales.

No compartió que se requieran dos niveles de escrutinio, sino que, en un primer nivel, se debe analizar si este sistema de uso de estos datos es o no constitucionalmente válido y, para el caso afirmativo, en un segundo nivel analizar cada uno de sus preceptos, sobre todo, los que afectan a los datos sensibles o al derecho a la privacidad, para lo cual debería utilizarse un escrutinio estricto.

Estimó que esta sería una buena oportunidad, aunque no necesariamente, para analizar en concreto otros aspectos del decreto y determinar si en esta materia y en otras es válido o no recopilar datos biométricos en bases de datos masivas, así como establecer los requisitos de acceso a los datos del PANAUT o de un sistema similar.

Precisó que el artículo 180 Ter, fracción VI, de la ley combatida establece la obligación a los usuarios de telefonía móvil de otorgar sus datos biométricos para la inscripción de este padrón nacional, lo cual incide no solamente en el derecho a la privacidad y protección de datos personales y sensibles, sino también presenta el potencial de afectar otros derechos, como la libertad de expresión, de acceso a la información, de asociación y de igualdad, necesarios para la

comunicación de las ideas, particularmente en las redes sociales.

Abundó que los datos biométricos se han utilizado, principalmente, en sistemas de vigilancia, pero conlleva el riesgo de lesionar varios derechos con bases de datos a gran escala, como lo ha manifestado el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas, pues su robo es prácticamente imposible de reparar, además de que pueden utilizarse para fines distintos de aquellos para los que fueron recopilados, como el seguimiento y vigilancia ilegal de las personas para establecer un patrón de comportamiento para agravarlos, por lo que recomendó utilizar estas políticas únicamente cuando los Estados demuestren que son necesarias y proporcionales para un fin legítimo, lo cual no ocurre en la especie.

Apuntó que los Principios actualizados sobre privacidad y la protección de datos personales con anotaciones del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos precisan que los datos biométricos merecen una protección especial por los graves perjuicios que podría ocasionar su manejo y divulgación indebidas. Preciso que en esta misma línea se encuentran el Reglamento general de protección de datos de la Unión Europea, el Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Consejo de Europa y la Ley General de

Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Retomó que el artículo 180 Ter, fracción VI, cuestionado debe ser sometido a un escrutinio estricto, el cual no supera, como votó la acción de inconstitucionalidad 21/2013, en la cual se analizó una norma que obligaba a los testigos a someterse una prueba de ADN para acreditar su identidad, pues de ella se podían extraer datos sensibles, y si bien ello podría tener una finalidad constitucionalmente imperiosa, la medida no está estrechamente vinculada con esta finalidad, máxime que los datos biométricos de la persona que se encuentra registrada en una línea telefónica son insuficientes para vincularla con la comisión de un delito relacionado con la misma, aunado a que sería absurdo que una persona, por ejemplo, extorsione a otra desde su propio celular a su nombre y con registro de sus datos biométricos.

Observó que el régimen transitorio en cuestión reconoce que se deben realizar campañas para incentivar la denuncia del robo o pérdida de equipos celulares para prevenir el robo de identidad, esto es, se pretende que las obligaciones del Estado ahora sean responsabilidad de los particulares, lo cual no podría compartir, aunado a que el RENAUT no obtuvo los frutos que se buscaban con la obligación de registrar los teléfonos móviles, por lo que no podría funcionar un sistema similar, pero con una intervención más severa a la intimidad de las personas.

Precisó que el artículo 180 Septimus establece que “Las autoridades de seguridad de procuración y administración de justicia, que conforme a las atribuciones previstas en sus leyes aplicables cuenten con la facultad expresa para requerir al Instituto los datos del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, podrán acceder a la información correspondiente”, por lo que resulta inconstitucional a la luz del derecho a la vida privada, reconocido por los artículos 16 constitucional y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no se requiere orden judicial previa y, por ende, implica una injerencia arbitraria en la privacidad de las personas.

Recordó que ha votado reiteradamente en el sentido de que una interpretación sistemática y evolutiva del artículo 16 constitucional apunta a que se requiere un control judicial previo en aquellos casos en que pueda vulnerarse de igual o de mayor manera la privacidad tutelada por la Constitución, no únicamente a los supuestos que dicho artículo enuncia expresamente —órdenes de cateo, intervención de comunicaciones privadas, medidas que afectan la libertad personal, como la orden de aprehensión y arraigo—, por lo que el PANAUT vulnera la privacidad, puesto que las tecnologías biométricas trabajan sobre las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona, permitiendo identificarla por el Estado sin orden judicial.

Reconoció que existen casos en que la urgencia o el riesgo a la vida o integridad de una persona permiten

acceder a ciertos datos, como la geolocalización, mas no se puede llegar al extremo de que las autoridades puedan tener este tipo de datos sin orden judicial.

Reiteró que votará con el sentido del proyecto y, eventualmente, formulará un voto concurrente.

El señor Ministro Pérez Dayán no coincidió con los razonamientos del proyecto en el sentido de que el PANAUT, como instrumento, resulte violatorio de los derechos humanos a la intimidad y protección de datos personales y sensibles y, por tanto, se invalide todo el decreto combatido como sistema normativo, al valorar que se debe analizar la tercera grada del test respectivo únicamente sobre algunos de los dispositivos impugnados.

Concordó con el proyecto en que la figura en cuestión persigue un fin constitucionalmente válido y es idónea, pero no es proporcional, razonable ni justificada al incluir datos sensibles, como los biométricos de los usuarios de la telefonía móvil, por lo que debe declararse la invalidez, específicamente, de los artículos 180 Ter, fracciones VI y VII, 180 Quáter en sus porciones normativas “comprobante de domicilio y datos biométricos”, 180 Quintes, párrafo primero, en sus porciones normativas “datos biométricos y domicilio”, y transitorio cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Reconoció que, probablemente, el uso de los datos biométricos y su registro puedan ser útiles para un

pasaporte, un expediente clínico o un sistema de pensiones, pero no para adquirir un teléfono móvil solamente por el temor de que se les dé un uso ilícito, pero el PANAUT resulta válido y respeta los principios constitucionales si no recaba esos datos ni el domicilio y, si el legislador considera que no resulta conveniente así, podría establecer otras medidas.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se inclinó a favor del proyecto, pero apartándose de algunas consideraciones.

Compartió las dos primeras etapas del escrutinio aplicado —la finalidad legítima e idónea— y los argumentos en los que se expone por qué el PANAUT no supera la grada de necesidad del test de proporcionalidad, pero consideró imprescindible adicionar ciertos argumentos para fortalecer esta postura de inconstitucionalidad, por un lado, aclarar explícitamente una premisa implícita al hacer referencia a otros mecanismos de investigación, como la localización geográfica o el acceso a los datos de telefonía, esto es, no presuponer o validar la constitucionalidad de estas otras medidas legislativas y, por otro lado, resaltar que, luego de esta comparación, el Congreso de la Unión tuvo otras modalidades de regulación menos lesivas.

No compartió la afirmación de que, eliminando la necesidad de recabar datos biométricos, el PANAUT podría ser una medida menos gravosa que la localización en tiempo real o el acceso a los datos de telefonía, ya que los derechos involucrados, tomando en cuenta las sentencias de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, de la Corte Europea de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de la interpretación del alcance de los derechos humanos a la vida privada, intimidad y datos personales se desprende que la necesidad de un padrón generalizado de datos a cargo del Estado debe analizarse con especial cuidado, siendo que en México existen diferentes bases de datos —las relacionados con el nacimiento, el estado civil, la clave única del registro de población y la del Instituto Nacional Electoral—, mas todas responden a la necesidad y obligación del Estado de respetar y proteger algún derecho humano o de cumplir alguna obligación constitucional —por ejemplo, las de las actas de nacimiento, el acceso a las prestaciones de seguridad social y el ejercicio del derecho a votar y ser votado—, por lo que el problema del PANAUT es que no se relaciona directamente con la prestación o satisfacción directa de un derecho humano para toda la población, sino que su finalidad se circunscribe al ejercicio de competencias en materia de seguridad y justicia en torno a la comisión de delitos, lo cual resulta inadecuado.

Resaltó que en el caso “Breyer v. Alemania” de la Corte Europea de Derechos Humanos se hizo un recuento de las modalidades existentes en varios países de las bases de datos de usuarios de telefonía, pero ningún gobierno de los Estados democráticos cuenta con su propia base de datos personales de todos los usuarios de las telecomunicaciones, sino que se encuentran a cargo de los diferentes prestadores de servicios y su acceso es a partir de peticiones

particularizadas, motivadas por una investigación administrativa o criminal concreta, por lo que estimó que la regulación del PANAUT tiene características más gravosas, entre otras, que la base de datos es atemporal y la petición de acceso a sus datos no cuenta con una verificación judicial que asegure los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, máxime que varias de las normas reclamadas exigen que los usuarios de telefonía otorguen estos datos para poder continuar con su línea telefónica, lo cual conlleva, necesariamente, a que los concesionarios incumplan sus contratos vigentes con los usuarios, lo cual transgrede directamente los principios de legalidad y de no retroactividad de la ley, así como la garantía prevista en el artículo 6 constitucional, en cuanto a que el Estado debe garantizar que todas las personas pueden acceder a los servicios de telecomunicación.

Finalmente, se separó de los párrafos del trescientos noventa y ocho al cuatrocientos del proyecto, pues la evaluación del impacto de la protección de datos personales, que prevé la ley general, no resulta aplicable para el procedimiento legislativo.

El señor Ministro Aguilar Morales se expresó a favor del proyecto y por la invalidez del sistema normativo del PANAUT, pero con algunas consideraciones adicionales.

Indicó que la medida cuestionada buscó conservar un registro y control de comunicaciones desde cualquier línea telefónica para identificar, entre otros datos, el nombre,

denominación o razón social y domicilio del suscriptor “bajo cualquier modalidad”; sin embargo, en los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia del IFT se dispone que, tratándose del servicio móvil, el nombre y domicilio del usuario deberá recabarse únicamente en la modalidad de pospago, no en la de prepago, por lo 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 cual prevalece el anonimato e, incluso, impide que las autoridades rastreen su geolocalización, al ser común que los equipos sean desechados después de su uso, por lo cual se ideó la necesidad de que los usuarios proporcionen en todas las modalidades de telefonía su identificación oficial, comprobante de domicilio y datos biométricos para la activación del servicio —artículo 180 Quáter de la ley impugnada—, lo cual, si bien resulta trascendente en el ámbito de la seguridad pública, se debe analizar su injerencia con otros derechos.

Coincidió con el proyecto en que el decreto impugnado debe analizarse a la luz tanto de los escrutinios ordinario y estricto; sin embargo, la intromisión a la intimidad y a la protección de datos sensibles debe ser abordada a la luz de los distintos tipos de datos que deben proporcionar los usuarios para la activación del servicio de línea, entre otros, los datos personales y los datos personales sensibles.

Precisó que, en primer lugar, la persona debe proporcionar sus datos personales —nombre y domicilio— y biométricos —según la definición del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), las propiedades físicas, fisiológicas, de comportamiento o rasgos de personalidad atribuibles a una sola persona y que son medibles, universales, únicos y permanentes, 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 deben catalogarse como sensibles en términos de la ley general de la materia, pues podrían, en última instancia, revelar la información genética de un individuo.

Reiteró que, por lo anterior, la perspectiva de análisis en este asunto no puede ser una sola, sino distinguirla entre datos personales y datos biométricos, es decir, datos personales sensibles, pues estos últimos conllevan una esfera más íntima del titular, cuya utilización indebida puede originar su discriminación o un grave riesgo para la persona.

En el escrutinio ordinario, compartió que la medida cuestionada persigue una finalidad constitucionalmente válida —dotar a las autoridades de una herramienta para investigar y combatir la comisión de delitos en los que se utiliza la telefonía móvil como parte de las obligaciones en materia de seguridad pública, que derivan del artículo 21 constitucional— y resulta idónea para lograr dicha finalidad —porque el PANAUT, al tener por objeto la identificación de

los usuarios de telefonía móvil, podría contribuir a contrarrestar el anonimato aludido—, pero la realidad es que la persona que utiliza un teléfono móvil para cometer un delito no necesariamente será la misma que aparece como su titular, pudiéndose frustrar el objetivo de ese padrón, aunado a que su predecesor, el RENAUT, fue eliminado debido a que se consideró ineficiente para combatir ese fenómeno delictivo, por lo que la medida cuestionada no es necesaria para lograr el fin buscado, pues existen diversos mecanismos en el sistema jurídico que ofrecen a la autoridad vastas herramientas para investigar y, en su caso, perseguir con éxito los delitos, cuya utilización requiere un teléfono móvil, que además restringen los derechos humanos en cuestión en menor medida.

Observó que el mecanismo en cuestión no tiene como fin individualizar al usuario que compró el dispositivo, sino de la línea utilizada en la comisión de un delito, por lo que no podría subsanar, en automático, el problema de anonimato aludido por el legislador, lo cual demuestra que la obligación de los usuarios de proporcionar cierta información referida a su identidad no es estrictamente necesaria para lograr el fin buscado.

Reiteró que en el proyecto se destacan las medidas que restringen en menor medida los derechos en cuestión, además de que, para ellas, se requiere de autorización judicial, están sujetas a una temporalidad específica y no se traducen en una recopilación generalizada de los datos de la

población mexicana, lo cual lo llevó a considerar que esa vulneración al derecho a la intimidad y la protección de datos sensibles tampoco supera el escrutinio estricto de proporcionalidad, máxime cuando algunos datos son tan sensibles y delicados que son aptos para reflejar tanto los aspectos físicos como genéticos de una persona.

Abundó que, aun cuando la legislación cuestionada señala que la información del PANAUT será confidencial y reservada, podrán acceder a ella tanto los concesionarios como el Estado a través del IFT, así como cualquier autoridad de seguridad, procuración y administración de justicia que cuente con facultades para ello sin necesidad de una autorización judicial, indispensable en cualquier técnica de investigación susceptible de afectar los derechos humanos en un grado significativo o difícilmente reparable, máxime que no se prevé para supuestos o casos excepcionales.

Indicó que en la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el IFT, se expuso que, en 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, y

que las actividades principales son comunicarse, buscar información y acceder a las redes sociales.

Agregó que la importancia del acceso a Internet ha sido debidamente explicada en los Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que, actualmente, constituye una condición *sine qua non* para el ejercicio efectivo de otros derechos humanos, como la libertad de expresión, asociación y reunión, educación, salud y cultura, además de que su falta de acceso incrementa la vulnerabilidad y profundiza la desigualdad, perpetuando la exclusión de algunos individuos.

Resaltó que la exclusión de quien no pueda registrarse en el PANAUT confirma su inconstitucionalidad, tal como se analizó en el Informe del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en el que se consideró que el registro obligatorio de las tarjetas SIM, además de proporcionar a los gobiernos la capacidad de vigilar a las personas y a los periodistas, menoscaba directamente la privacidad de las 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 recomendó a los Estados, entre otros aspectos,

abstenerse de obligar a los usuarios de los teléfonos móviles que registren su tarjeta SIM.

Opinó que, para la seguridad de México, es necesario y obligatorio que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, implementen las medidas o acciones pertinentes, pero sin restringir injustificadamente los derechos humanos de las personas, como en la especie, en la que se pretendió salvaguardar la seguridad de la población mexicana a costa de una intromisión indebida de sus datos sensibles sin autorización judicial para su utilización, así como entorpeciendo el acceso a la comunicación privada de las personas a través de Internet.

La señora Ministra Esquivel Mossa se decantó en favor del sentido del proyecto, pero en contra de sus consideraciones, ya que la medida resulta sobreinclusiva porque, en aras de combatir la delincuencia, 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, siendo que, en la mayoría de los casos, la delincuencia —en más de un 90% (noventa por ciento)— utiliza dispositivos móviles de prepago sin registro del adquirente y con la posibilidad de incorporarles diversas tarjetas SIM para multiplicar su utilidad sin necesidad de adquirir un nuevo equipo y, con ello, mantener su anonimato e impedir su rastreo.

Indicó que, en los tres primeros meses de este año, han sucedido ciento cincuenta secuestros, doscientos siete feminicidios y dos mil doscientas ochenta y ocho extorsiones, en los que, en su mayoría, se utilizaron tarjetas de prepago.

Consideró que el PANAUT, al incluir a personas que utilizan líneas telefónicas móvil de pospago o plan tarifario, en las que el concesionario se asegura de que la persona utilizará la línea telefónica mediante un contrato mercantil que suscribe para comprometerlo, resulta excesivo, pues ese tipo de usuarios están totalmente identificados, por lo que no se genera un grave problema de seguridad pública.

Advirtió que no se debe confundir la protección de los datos personales con el blindaje del anonimato, especialmente en aquellos casos en los que el uso de estas líneas móviles se utiliza para delinquir, por lo que resultaría válido registrar a los usuarios de las líneas de prepago por el riesgo que representa que ni siquiera los concesionarios o distribuidores sepan quiénes compraron esos equipos y tarjetas SIM, por lo que, en ese sentido, debería exhortarse al Congreso de la Unión a legislar lo conducente.

Anunció un voto concurrente en estos términos y se apartó de los párrafos trescientos diez, trescientos trece, trescientos catorce, trescientos diecisiete y trescientos cincuenta y uno de la propuesta, alusivos al control judicial.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se pronunció a favor del sentido del proyecto y muchas de sus consideraciones, pero aclaró que, respecto del planteamiento general, la idea del PANAUT era tener un instrumento adecuado para la prevención de delitos y procuración de justicia, lo cual no es *per se* contrario a la Constitución, pues coadyuva con las autoridades de seguridad y de procuración de justicia para prestar un servicio más eficaz y ágil mediante el uso de los avances tecnológicos, incluso, para rescatar vidas o investigar la verdad en un tiempo lo más breve posible; no obstante, su diseño legislativo generó las implicaciones en cuanto a la conservación de los datos personales y sensibles, incluso los biométricos, ya que carece de lineamientos, garantías, restricciones y temporalidad en cuanto al almacenamiento, uso y acceso de esta información.

Precisó que, de hecho, la base de datos de los usuarios de los servicios telefónicos existe, pero esperar que las personas que delinquen a través de teléfonos celulares se registren para poder ser localizados es desconocer la actuación de la delincuencia en el país.

Indicó que, bajo esta idea, el PANAUT resulta valioso para la persecución de los delitos, pero su diseño legislativo, sometido a un test ordinario y otro estricto —que, en su caso, sería innecesario—, resulta inconstitucional por falta de lineamientos, salvaguardas, temporalidad y requisitos para garantizar a los particulares que den sus datos

personales, que estarán resguardados debidamente, como sucedió con la experiencia anterior ante la ineficacia de los sistemas de seguridad, que llevaron a la necesidad de eliminar completamente ese registro.

Coincidió con la señora Ministra Esquivel Mossa en separarse de las consideraciones relacionadas con el requisito de la autorización judicial previa, pues no son necesarias para la solución de este asunto. Con estas salvedades, anunció un voto concurrente.

La señora Ministra Ríos Farjat valoró que la protección de datos personales es un derecho delicado, cuyo propósito es que las personas dispongan de la información que las hace identificables —iris, huellas digitales, ADN o cualquier otro dato biométrico— y tener el control de quiénes pueden acceder a ella; sin embargo, no se trata de un derecho absoluto —párrafo doscientos sesenta y uno del proyecto—, por lo que puede ser afectado, siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, pues se debe establecer un equilibrio entre este derecho y el deber del Estado de garantizar, en este caso, la seguridad pública —párrafos del doscientos treinta y tres al doscientos treinta y ocho de la propuesta— como fin constitucionalmente válido, sustentado en el artículo 21 constitucional, para 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 la paz social.

En el caso, indicó que, con esa finalidad, se creó y reguló el PANAUT como una obligación de los usuarios de la telefonía móvil de entregar al IFT algunos datos inherentes a su persona, como se indica en el artículo 180 Bis cuestionado: “cuyo único fin es el de colaborar con las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la comisión de delitos”, específicamente, a través de una determinada línea telefónica móvil.

Recordó que las accionantes argumentaron que la intención del PANAUT era controlar y supervisar a la población —párrafo doscientos cuarenta y uno del proyecto—, y se responde que ni de los trabajos legislativos ni del decreto se desprende tal intención, sino el reconocimiento del legislador ordinario de un fenómeno social delictivo que afecta la tranquilidad y seguridad de la sociedad mexicana.

No compartió la metodología de analizar todo el decreto cuestionado como un sistema —párrafos noventa y nueve, cien y ciento uno de la propuesta—, dado que cada elemento amerita un análisis por separado, además de que, de lo contrario, implicaría calificar una política pública o su idoneidad en abstracto.

Expresó reservas sobre comparar el PANAUT con otras medidas implementadas en el orden jurídico para concluir que no se necesita, pero sin analizar la constitucionalidad de cada uno de sus elementos, inclusive

sin reparar en si se trata de medidas verdaderamente comparables, por lo que se apartó de los párrafos doscientos sesenta y tres, doscientos setenta y cinco y doscientos setenta y seis de la propuesta, en el que, incluso, se concluye que el RENAUT fue ineficaz en su momento.

Valoró que este caso constituye un ejemplo de cómo las políticas públicas y legislativas para prevenir los delitos cambia y responde, entre otros aspectos, a los avances tecnológicos y al vacío de que cada línea telefónica se relacione con un usuario, salvo los usuarios con contratos fijos.

Discordó del párrafo doscientos ochenta del proyecto, el cual compara la posibilidad de éxito del PANAUT con el RENAUT, cancelando de facto la posibilidad de que el legislador explore medidas alternativas, además de que implicaría que este Tribunal Pleno establezca un estándar de eficacia o infalibilidad para calibrar normas jurídicas, máxime que, según el régimen transitorio del decreto reclamado, falta que el IFT emita otra parte de este diseño normativo.

Observó que la propuesta, hasta antes de la última grada de necesidad, califica al PANAUT como una medida idónea, pero luego concluye que hay otras menos gravosas, por lo que consideró que se está calificando una política pública.

Agregó que el proyecto identifica al artículo 190, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y

Radiodifusión como un ejemplo de otra medida, pero no tiene el alcance del PANAUT, esto es, que no haya una línea sin un nombre de un dueño, sea de prepago o postpago, ya que se refiere, exclusivamente, a los suscriptores y no a los usuarios de la telefonía de prepago, por lo que no resulta exacto su párrafo doscientos sesenta y cuatro.

Agregó que eso mismo ocurre al identificar 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, pues estas medidas no pueden equipararse en términos de estrategia de seguridad.

Indicó que la prevención del mal uso de los datos personas es fundamental porque difícilmente se puede revertir un daño en las identidades de los usuarios de algún servicio, por lo que su impacto se debe ponderar caso por caso. En la especie, aclaró que no se trata de una ilusión de que los delincuentes registren sus teléfonos o líneas telefónicas, sino de que se vaya transitando hacia ese propósito, como se indica en el régimen transitorio del decreto reclamado.

Estimó excesivo que el PANAUT contemple también a las líneas que cuentan con plan de renta, ya que las únicas que presentan el problema de identificación del usuario son las del sistema de prepago, por lo que únicamente tres de sus elementos resultan abiertamente inconstitucionales: 1)

las normas que obligan la recopilación de los datos biométricos —artículos 180 Ter, fracción VI, 180 Quáter, en su porción normativa “comprobante de domicilio y datos biométricos”, y 180 Quintes, en su porción normativa “datos biométricos”—, 2) la facultad de las autoridades para acceder a la información del padrón sin control judicial, comunicación al titular de la información o claridad suficiente de en qué casos se va a desplegar esa potestad —artículo 180 Septimus—, estimando que, en el caso, ameritan control judicial y 3) el fincamiento de responsabilidades administrativas a los integrantes del órgano de gobierno del IFT por la no emisión de las disposiciones de carácter general —artículo transitorio tercero, párrafo segundo—.

Abundó que los datos biométricos no son únicamente datos personales, sino calificados como sensibles y, por referirse a la esfera más íntima de las personas, requieren mayor protección jurídica mediante garantías suficientes y expresas en ese sentido, por lo que, en la especie, no se supera la grada de idoneidad de la medida de que el IFT posea los datos biométricos de las personas que porten una línea telefónica.

Valoró que el resto de las disposiciones, alusivas a otros datos similares a los que se requieren al contratar cualquier plan telefónico de renta fija, no exceden el fin constitucionalmente perseguido.

Agregó que el artículo 180 Septimus resulta inválido porque establece una medida de tratamiento de los datos

personales de los usuarios de telefonía móvil que no blindan de injerencias arbitrarias e innecesarias en la información personal que proporcionan al PANAUT, 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.

Abundó que resulta inválido el artículo transitorio tercero, párrafo segundo, al generar inseguridad jurídica, pues no se advierte una relación clara entre la omisión a la que se refiere este párrafo y algunos de los supuestos de responsabilidad administrativa, contenidos en la ley general de la materia.

Indicó que estará por la invalidez del artículo transitorio cuarto porque genera una retroactividad injustificada en perjuicio de los usuarios que cuentan con líneas telefónicas.

Propuso una interpretación conforme del resto del decreto para que se entienda el PANAUT únicamente respecto a líneas de prepago o recarga, no sobre las líneas de renta mensual, sobre las cuales las concesionarias cuentan con información y pueden ser requeridas por jueces, con lo cual se evitaría cualquier abuso de la medida cuestionada y, como mencionó el señor Ministro Aguilar Morales, se lograría un equilibrio adecuado entre la necesidad de las instituciones de procuración de justicia de contar con una herramienta diferente para llevar a cabo sus funciones y la protección de los datos de las personas usuarias de la telefonía móvil, quienes únicamente tendrían

que proporcionar la información personal mínima para la adquisición o conservación de una línea de telefonía móvil.

Retomó que votaría por la invalidez de los artículos que expresamente refirió, así como la de cualquier otro que se refiera a los datos biométricos.

El señor Ministro Laynez Potisek concordó con el proyecto.

No coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que, como los usuarios entregan los datos en cuestión en otro tipo de servicios, no se podría considerar que hay un daño excesivo porque esos datos se entregan voluntariamente a las instituciones públicas y privadas, ya que, de lo contrario, no se tendría acceso, por ejemplo, a la expedición de un pasaporte o de la credencial para votar, mas nunca se autoriza su tratamiento. Agregó que, si ello llega a realizarse, es porque no se advierten con claridad los términos y condiciones que los prestadores de servicios privados están obligados a que firmen los usuarios.

Estimó que la pregunta por responder es si resulta válido que el Estado recolecte masivamente datos personales, cuya respuesta debe ser en el sentido de que es inconstitucional porque la Constitución mandata una protección específica de los datos personales, especialmente los datos sensibles, por lo cual resulta correcto indicar que la medida cuestionada no supera la tercera grada, aun cuando se suprimiera uno u otro

elemento, ya que no se debería autorizar dicha recolección masiva de manera obligatoria y con un tratamiento abierto por parte de los concesionarios, del IFT y de cualquier autoridad de seguridad, procuración o administración de justicia de cualquier orden de gobierno.

Reconoció que diariamente las personas proporcionan datos personales y sensibles, por ejemplo, en un expediente médico, mas esto no implica justificar una recolección masiva por parte del Estado.

Estimó sumamente difícil interpretar que el PANAUT sea únicamente para los usuarios de las tarjetas prepagadas.

Respecto de la tercera grada del test empleado, no coincidió con las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Esquivel Mossa y Ríos Farjat en apartarse de la metodología del proyecto de partir de un deber de acreditar que existen, forzosamente, otras medidas menos restrictivas, ya que ese estudio es congruente con la pregunta de su párrafo doscientos sesenta y tres: “¿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 que se cometen mediante el uso de dispositivos de telefonía móvil, pero que resultan menos restrictivas de los derechos a la privacidad y protección de los datos personales?”; por lo que resulta correcto ejemplificar cuáles pueden ser dichas medidas.

No obstante lo anterior, se separó del estudio exhaustivo comparado con la geolocalización y las intervenciones a las comunicaciones privadas.

Manifestó preocupación por focalizar el problema en el ámbito penal, como hizo la señora Ministra Esquivel Mossa, en cuanto a los usuarios sin contrato fijo, pues implicaría que este Tribunal Pleno comience a separarse de algunas consideraciones.

Concordó con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que existe una divergencia de criterios en el tema de si la geolocalización requiere control judicial posterior o previo, por ejemplo, pero estimó que este Tribunal Constitucional no tiene que agotar esas consideraciones para determinar que la medida en cuestión es inconstitucional.

Recalcó que el sistema cuestionado resulta inválido en la tercera grada del test propuesto, por lo que se separó de todas las consideraciones indicadas, especialmente de las del control judicial, por lo que anunció un voto concurrente.

La señora Ministra ponente Piña Hernández modificó el proyecto para agregar la cita del Convenio N° 108 del Consejo de Europa en materia de datos personales, como sugirió el señor Ministro González Alcántara Carrancá,

Aclaró que, respecto de lo afirmado por la señora Ministra Ortiz Ahlf, en el proyecto se habla del derecho a la privacidad en sentido lato y del derecho a la intimidad, dentro del cual están los datos sensibles que reconoce la ley

general en la materia, mas no trata de los “derechos sensibles”, sino de los datos sensibles, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en Pleno y Salas, que fue lo que motivó la división del estudio en un escrutinio ordinario para los datos personales y un escrutinio estricto para los datos sensibles.

En relación con lo señalado por el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, adelantó que no tendría problema en adicionar sus consideraciones.

No compartió la posición del señor Ministro Pérez Dayán de analizar los artículos por separado y no como un sistema normativo.

En cuanto a la observación del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, concordó en fortalecer el proyecto incluyendo en el texto del estudio la aclaración en la nota al pie aludida.

Por lo que ve a lo expresado por el señor Ministro Laynez Potisek, indicó que podría agregar un apartado general sobre las bases de datos, como un antecedente, de conformidad con lo determinado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, referido por el señor Ministro Aguilar Morales.

Difirió de las consideraciones de la señora Ministra Esquivel Mossa, pero agradeció su reconocimiento al proyecto.

Indicó que se podría fortalecer el proyecto con lo referido por el señor Ministro Pardo Rebolledo en cuanto a que la inconstitucionalidad deriva del diseño legislativo y las implicaciones del sistema en análisis.

En relación con lo expresado por la señora Ministra Ríos Farjat, reiteró que lo correcto, en el caso, es estudiar el diseño normativo como un sistema hasta por una cuestión de reserva de ley, indicando que no se trata de establecer políticas públicas, sino analizar la grada de necesidad del test respectivo, el cual consistente en compararlo con otras medidas menos restrictivas de los derechos en cuestión, como lo ha realizado esta Suprema Corte por años.

Anunció que podría quitar la exhaustividad de ese estudio comparativo y dejarlo como su voto concurrente, por lo que estará a la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que el test de proporcionalidad está bien elaborado, por lo que se podría mantener sin ningún problema.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que votó únicamente por la invalidez de algunos preceptos, por lo que estaría por la validez del resto del decreto, del cual destacó su artículo 180 Bis, párrafo primero —“El Instituto expedirá las disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, el cual es una base de datos con información de las personas físicas o morales titulares de

cada línea telefónica móvil que cuenten con número del Plan Técnico Fundamental de Numeración”—, lo cual implica la numeración de diez dígitos del prepago y pospago, y el artículo 180 Septimus, párrafo último —“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”—, con lo cual destacó que 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 permita, por lo que, en todo caso, el vicio podría derivar de lo previsto en estas últimas.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando séptimo, relativo a la vulneración a los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales, consistente en declarar 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 dieciséis de abril de dos mil veintiuno, específicamente sus artículos 15, fracción XLII Bis, 176 en su porción normativa “el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y las disposiciones aplicables

que se emitan”, 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, 190, fracciones VI, en su porción normativa “y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil”, y VII, en sus porciones normativas “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”, 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter y 307 Quintus, así como la de sus artículos transitorios del primero al sexto, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez de los artículos 180 Ter, fracción VI, 180 Quáter, en su porción normativa “comprobante de domicilio y datos biométricos”, 180 Quintes, párrafo primero, en su porción normativa “datos biométricos”, 180 Septimus, párrafo tercero, y transitorios tercero, párrafo segundo, y cuarto del decreto reclamado, así como por la validez del resto de dicho decreto con una interpretación conforme. El señor Ministro Pérez Dayán votó por la invalidez de los artículos 180 Ter, fracciones VI y VII, 180 Quáter en sus porciones normativas “comprobante de domicilio y datos biométricos”, 180 Quintes, párrafo primero, en su porción

normativa “datos biométricos y domicilio”, 180 Septimus, párrafo tercero, y transitorios tercero, párrafo segundo, y cuarto del decreto reclamado, así como por la validez del resto de dicho decreto con una interpretación conforme. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el martes veintiséis de abril del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

**AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                  |                        |    |             |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------|----|-------------|
| Firmante        | Nombre                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ARTURO FERNANDO ZALDIVAR LELO DE LARREA                          | Estado del certificado | OK | Vigente     |
|                 | CURP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ZALA590809HQTLR02                                                |                        |    |             |
|                 | Serie del certificado del firmante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 706a6673636a6e00000000000000000000000000000019ce                 | Revocación             | OK | No revocado |
|                 | Fecha (UTC / Ciudad de México)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 09/05/2022T19:29:18Z / 09/05/2022T14:29:18-05:00                 | Estatus firma          | OK | Valida      |
|                 | Algoritmo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | SHA256/RSA_ENCRYPTION                                            |                        |    |             |
| Firma           | Cadena de firma                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                  |                        |    |             |
|                 | a7 ee b9 aa 9d 34 fd 6e ea bd d7 1d 50 40 9b 64 73 4d 6b da 3b ab 11 1f 9b c2 13 e6 da 1c 2e 37 df 16 8e 94 af 75 96 3b 6b aa c9 dc 89 cc 95 4c 07 88 0f 70 92 8c e3 33 07 8b ec 52 d5 c3 51 f8 a4 f5 64 30 02 91 75 d5 e9 f5 32 d0 6e 42 e8 6b b6 ee 5c ff a2 8a 8d 3d 36 c4 1d 44 57 92 eb 2b db 5b 39 83 25 05 9b e3 11 80 26 6b cc 40 a3 08 64 da 65 28 03 d6 44 46 3a b4 d9 a6 28 8d 5e 49 2c 38 6e 8c 44 5b 7a 73 71 2c ef 62 62 c8 c4 e7 ec c7 44 ba f7 e1 a2 d3 db 48 ed c8 87 d9 25 74 94 58 b3 b3 30 27 8b b9 10 0e 8d be 1e 88 bc 66 65 f8 74 65 08 a0 fa 26 af a5 d7 c7 12 8b 44 03 d1 ce 15 fb 2b 4d 37 6f 00 7b 60 0d c7 e4 df 0a e4 0a 5f 91 d1 58 5c de f0 30 97 24 00 ad 0f cf c2 94 5f df 84 28 9b 54 48 15 cc e7 30 3e f8 c6 f6 cd 2e 56 d6 5c f1 cf e8 c7 85 7a 4e 27 3e c8 |                                                                  |                        |    |             |
| Validación OCSP | Fecha (UTC / Ciudad de México)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 09/05/2022T19:29:18Z / 09/05/2022T14:29:18-05:00                 |                        |    |             |
|                 | Nombre del emisor de la respuesta OCSP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación                |                        |    |             |
|                 | Emisor del certificado de OCSP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación                  |                        |    |             |
|                 | Número de serie del certificado OCSP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 706a6673636a6e00000000000000000000000000000019ce                 |                        |    |             |
| Estampa TSP     | Fecha (UTC / Ciudad de México)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 09/05/2022T19:29:18Z / 09/05/2022T14:29:18-05:00                 |                        |    |             |
|                 | Nombre del emisor de la respuesta TSP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación           |                        |    |             |
|                 | Emisor del certificado TSP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación                  |                        |    |             |
|                 | Identificador de la secuencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 4676378                                                          |                        |    |             |
|                 | Datos estampillados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | F20C53DCC7AF1250DFAB093EBEEA82780404D8C906C52628B38DDE45D5F7AE10 |                        |    |             |

[illegible]