

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2021 Y SU ACUMULADA 86/2021.

En las sesiones celebradas los días veinticinco y veintiséis de abril de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y por una minoría parlamentaria de la LXIV legislatura de la Cámara de Senadores, en contra del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, y que creaba y regulaba el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (PANAUT).

Por mayoría de nueve votos¹, el Tribunal Pleno declaró **la invalidez de la totalidad del sistema normativo** introducido por el decreto impugnado, con la precisión que respecto a los artículos 176 y 190, fracciones VI y VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, únicamente se expulsarían las porciones normativas que hicieran referencia al PANAUT. Algunas cuestiones fueron votadas en contra por la suscrita, así que por ello formulo el presente voto particular.

Antecedentes.

En México las personas usuarias de telefonía móvil pueden optar entre dos modelos de contratación al momento de adquirir una línea telefónica móvil: prepago y pospago. El prepago implica que el usuario paga el

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra votamos el Ministro Pérez Dayán y la suscrita Ministra.

servicio de telecomunicaciones antes de utilizarlo, generalmente conocido como “recargas móviles”, y se contrata **sin ningún requisito adicional más que la compra de la tarjeta SIM**. El segundo modelo, es decir el pospago, consiste en que el usuario paga por este servicio después de utilizarlo, por lo que las empresas dedicadas a este ramo solicitan ciertas condiciones y requisitos para otorgarlo, como por ejemplo los datos de una tarjeta de crédito para cobrar la renta mensual de este plan o un depósito en garantía.

Lo anterior se corrobora con los *Lineamientos de Colaboración en materia de Seguridad y Justicia emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el dos de diciembre de dos mil quince, en los que se señala que las concesionarias estarán obligadas a registrar el nombre y dirección de las personas usuarias **únicamente de la modalidad pospago** y no de quienes opten por el plan de prepago². Esto se ha traducido en que, de conformidad con datos del IFT, en diciembre de dos mil veinte a nivel nacional había cerca de 122.9 millones de líneas móviles de telefonía, de las cuales el 83.7% correspondían a líneas de prepago y 16.3% al modelo de pospago³.

En relación con lo anterior, y ya que para obtener una línea telefónica en modalidad de prepago no es necesario proporcionar datos personales (lo cual implica que pueden adquirirse y desecharse con facilidad, sin que el IFT cuente con información sobre quién utiliza esa línea), este modelo de contratación tiende a ser más utilizado para cometer los delitos de

² **DÉCIMO CUARTO.** El sistema o sistemas utilizados para el registro de datos de comunicaciones de líneas privadas de los servicios fijo y móvil deberán contar con la capacidad de almacenar y entregar los datos indicados en la fracción II del artículo 190 de la LFTR. [...]

III. Para el servicio móvil en las modalidades de prepago y pospago se registrará y conservará la información correspondiente a:

a) Nombre y dirección del usuario registrado, en el caso de la modalidad de pospago; [...]

³ Anuario Estadístico 2021 del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Cabe señalar que del modelo pospago, se registró 3.6% de pospago controlado y 12.7 de pospago libre. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/anuarioestadistico2021.pdf>

extorsión y secuestro que el modelo de pospago. Así lo reflejan los datos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de acuerdo con los cuales nueve de cada diez llamadas de extorsión son realizadas desde teléfonos celulares con sistema de prepago, mientras que para los secuestros se utilizan hasta veinte tarjetas SIM para establecer comunicación con los familiares de las víctimas, al ser común que los equipos sean desechados después de su uso⁴.

Ante el reconocimiento de este fenómeno social delictivo que se apoya de tecnologías móviles, el Congreso de la Unión consideró necesario crear mecanismos encaminados a reducir las actividades delictivas que operan con dispositivos telefónicos en la modalidad prepago. Al respecto, el poder legislativo optó, como una manera de inhibir estas conductas delictivas, un registro de datos personales de todas las personas usuarias que utilicen el servicio de telecomunicaciones, desde el momento de su adquisición⁵.

Esta fue la lógica que se siguió al momento de crear el PANAUT, el cual buscó colmar el vacío legislativo referente a que los usuarios de telefonía móvil bajo el modelo de prepago no tenían la obligación de registrar sus datos al momento de contratar la línea telefónica. Esta base de datos, gestionada por el IFT, tenía como propósito que todas las líneas telefónicas móviles existentes en nuestro país tuvieran un usuario identificable, con independencia de si fue adquirida bajo el esquema de prepago o de pospago (este último, por su modelo de negocio y por los *Lineamientos de Colaboración en materia de Seguridad y Justicia* del IFT, ya requería desde antes de la creación del PANAUT que las personas usuarias proporcionaran ciertos datos a las concesionarias).

⁴ Véase el Comunicado 054/2021 de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana emitido el veinte de abril de dos mil veintiuno, disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/fortalece-padron-de-telefonía-combate-a-la-extorsion-y-el-secuestro-sspc>

⁵ Lo cual se desprende del dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, así como de Estudios Legislativos, respecto a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En otras palabras, el PANAUT buscaba inhibir los delitos cometidos a través de la utilización de equipos móviles, mediante la identificación plena y certera de **los titulares de las líneas de comunicación de prepago** con el registro de las tarjetas SIM. Lo anterior implicaba que estas personas tuvieran que proporcionar ciertos datos al momento de contratar este modelo de telefonía celular (insisto en que los usuarios del modelo pospago proporcionan su información desde antes de la creación del PANAUT por lo que se encuentran identificados), para que la delincuencia no pudiera escudarse detrás del anonimato que implica la obtención de una línea móvil adquirida mediante un plan de prepago.

En ese contexto, todas las concesionarias tenían que registrar en el PANAUT la siguiente información sobre cada usuario: **a)** el número de línea telefónica móvil; **b)** fecha y hora de activación de la línea telefónica móvil adquirida en la tarjeta SIM; **c)** nombre completo o denominación social del usuario; **d)** nacionalidad; **e)** número de identificación oficial con fotografía o Clave Única de Registro de Población del titular de la línea; **f)** datos biométricos del usuario y en su caso del representante legal de la persona moral; **g)** domicilio del usuario; **h)** datos del concesionario de telecomunicaciones o en su caso de los autorizados; **i)** esquema de contratación de la línea telefónica móvil (ya sea pospago o prepago); y, **j)** los avisos que actualicen la información de los puntos anteriores.

Con esa información, el PANAUT se constituiría como un mecanismo de registro de las personas usuarias de todas las líneas telefónicas móviles, con independencia de si optaran por el modelo prepago o pospago. Este padrón tenía como objeto constituirse como una **herramienta adicional** en materia de seguridad pública que le permitiría a las autoridades correspondientes identificar a las personas que habían adquirido un teléfono celular por la modalidad de prepago, lo cual, si bien no garantizaba un resultado exitoso en la persecución penal, permitía vencer el anonimato bajo el cual la delincuencia se escuda para cometer delitos.

Decisión del Tribunal Pleno.

La mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió invalidar los artículos 15, fracción XLII Bis; 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintes, 180 Sextus, 180 Septimus, 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter y 307 Quintus, las porciones normativas “el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil” del artículo 176, “y realizar el aviso correspondiente en el Padrón Nacional de Usuario 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” de la fracción VII del artículo 190, así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión* al considerar que vulnera los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

La sentencia señala que el estudio se realiza abarcando la totalidad de las normas que integran el decreto cuestionado porque los accionantes impugnan la creación y regulación del PANAUT como un sistema normativo que genera una afectación injustificada a los derechos humanos señalados en el párrafo anterior.

Una vez determinado el análisis en conjunto de todas las normas, se procede a realizar una prueba de proporcionalidad de escrutinio ordinario (por la afectación a los derechos de privacidad y protección de datos personales), y de escrutinio estricto (por la vulneración a los derechos a la intimidad y protección de datos sensibles), a fin de determinar si el PANAUT impacta en los derechos en juego y si dicho impacto es razonable a la luz de las diversas gradas de la prueba.

En la tercera grada del escrutinio ordinario, relativa a la necesidad de la medida, en la propuesta se estableció que el artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y el Código Nacional de

Procedimientos Penales prevén medidas relacionadas con el combate a los delitos cometidos a través del uso de dispositivos móviles, las cuales son igualmente idóneas para coadyuvar con las autoridades de seguridad y procuración de justicia a fin de proporcionar información útil y valiosa para combatir estos delitos y son menos restrictivas de los derechos a la privacidad y protección de datos personales. En consecuencia, se concluye que el PANAUT no es una medida legislativa necesaria para una sociedad democrática al no mantener un equilibrio entre la necesidad de los datos en circunstancias limitadas y el respeto a los derechos humanos en juego.

Finalmente, en la ejecutoria se establece que el sistema normativo del PANAUT tampoco supera un escrutinio estricto pues al no resultar razonable a la luz de un escrutinio ordinario, por mayoría de razón tampoco puede serlo mediante un escrutinio que requiere de una justificación más robusta.

Primera razón de mi voto particular: la metodología empleada.

Respetuosamente no comparto la propuesta de utilizar una prueba de proporcionalidad para analizar **la totalidad** de las normas que conforman el decreto cuestionado. Considero que los preceptos impugnados contienen diferentes elementos que ameritan un análisis por separado dependiendo de sus características y objetivos.

El estudio en conjunto de todo el sistema normativo mediante una prueba de proporcionalidad tuvo como consecuencia que **este Alto Tribunal inevitablemente calificara la idoneidad y eficacia de una política pública en abstracto**, sin analizar la constitucionalidad de cada componente que integraba el diseño normativo en cuestión. Lo anterior se vio reflejado en la sentencia en la grada de necesidad de la medida, en la cual el Pleno se cuestionó lo siguiente: *¿Existen otro tipo de mecanismos distintos al PANAUT que resulten igualmente idóneos 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 restrictivos de los derechos a la privacidad y protección de los datos personales?

No comparto el cuestionamiento realizado porque considero que no es posible comparar el diseño normativo del PANAUT (tal como lo aprobó el Congreso de la Unión, sin primero analizar si era posible depurar elementos que fueran inconstitucionales o salvar la constitucionalidad del padrón mediante una interpretación conforme como más adelante detallaré en el presente voto), con otras medidas que ya se encontraban previstas en el ordenamiento jurídico mexicano, pues el objeto de la seguridad pública es sumamente amplio y no existe una disposición en la Constitución Política del país que determine la manera en la cual el Congreso de la Unión debe legislar al respecto.

De igual forma, aunque la sentencia es exhaustiva en señalar otro tipo de medidas distintas al PANAUT que tienen como función fortalecer la seguridad pública a través de la persecución y el combate a la delincuencia, me parece que no pueden contrastarse entre sí en términos de estrategia de seguridad pública pues no tienen como propósito identificar a las personas usuarias que adquirieron teléfonos móviles mediante el modelo prepago, como sí lo tiene el PANAUT.

Al respecto, la ejecutoria identifica al artículo 190, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión como una medida comparable con el PANAUT⁶, pero respetuosamente considero que ese

⁶ **Artículo 190.** Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:
[...]

II. Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos: **a)** Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor; **b)** Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados); **c)** Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y

precepto no tiene el mismo alcance que el padrón de datos cuestionado en el presente asunto pues este último tiene como finalidad que todas las líneas telefónicas móviles tengan un usuario identificado (con independencia de si el servicio se contrató bajo la modalidad prepago o pospago), mientras que el numeral 190 señalado establece que los concesionarios deberán conservar un registro con los datos personales del nombre y domicilio de los *suscriptores*. Este término, leído de manera conjunta con los *Lineamientos de Colaboración en materia de Seguridad y Justicia* emitidos por el IFT (que establecen que las concesionarias estarán obligadas a registrar el nombre y dirección de las personas usuarias únicamente de la modalidad pospago y **no de la de prepago**), debe entenderse que se refiere a quienes contratan el servicio de telefonía de pospago, por lo que los concesionarios no se encuentran obligados a registrar el nombre y domicilio de las personas que opten por un plan de prepago. En consecuencia, considero que la medida contemplada en el

destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago; **d**) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia; **e**) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio; **f**) En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor; **g**) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y **h**) La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

Para tales efectos, el concesionario deberá conservar los datos referidos en el párrafo anterior durante los primeros doce meses en sistemas que permitan su consulta y entrega en tiempo real a las autoridades competentes, a través de medios electrónicos. Concluido el plazo referido, el concesionario deberá conservar dichos datos por doce meses adicionales en sistemas de almacenamiento electrónico, en cuyo caso, la entrega de la información a las autoridades competentes se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la notificación de la solicitud.

La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, los cuales deberán informarse al Instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.

Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, tomarán las medidas técnicas necesarias respecto de los datos objeto de conservación, que garanticen su conservación, cuidado, protección, no manipulación o acceso ilícito, destrucción, alteración o cancelación, así como el personal autorizado para su manejo y control.

Sin perjuicio de lo establecido en esta Ley, respecto a la protección, tratamiento y control de los datos personales en posesión de los concesionarios o de los autorizados, será aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; [...]

artículo 190 no es equiparable con el PANAUT, pues persigue fines distintos.

Lo mismo ocurre con la intervención de comunicaciones contemplada en los artículos 252, 291 a 294 y 298 a 302 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y la geolocalización y entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones o autorizados prevista en la fracción I del artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Estas medidas tampoco tienen un alcance similar al PANAUT, ya que prevén el registro de las comunicaciones⁷ y la ubicación en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentra relacionada con los hechos delictivos que se investigan, lo que implica que no tienen como fin identificar a las personas usuarias de telefonías móviles, sino sus comunicaciones y ubicación de los aparatos móviles.

Por todo lo anterior es que las medidas previstas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden ser calibradas con el PANAUT, pues si bien todas son herramientas en materia de estrategia de seguridad pública, persiguen fines diferentes, registran información complementaria pero no subsanan la problemática identificada por el Congreso de la Unión relativa a que las líneas de telefonía móvil contratadas bajo el esquema de prepago no cuentan con personas usuarias identificadas.

La sentencia también pondera la necesidad del PANAUT con el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT), derogado el diecisiete de abril de dos mil doce, y concluye que nada garantiza que con el PANAUT efectivamente se vaya a identificar a los responsables de los delitos y que, incluso, el antecedente del RENAUT *“permite advertir que la*

⁷ La cual abarca, de conformidad con el artículo 291 del Código Nacional de Procedimientos Penales, todo sistema de comunicación o programas que sean resultado de la evolución tecnológica, que permitan el intercambio de datos, informaciones, audio, vídeo, mensajes, así como archivos electrónicos que graben, conserven el contenido de las conversaciones o registren datos que identifiquen la comunicación, los cuales se pueden presentar en tiempo real.

delincuencia difícilmente va a emplear dispositivos que se encuentran registrados". Estos argumentos me parecen problemáticos porque de igual forma están encaminados a valorar el sistema normativo del PANAUT bajo parámetros propios de políticas públicas (al comparar la posibilidad de su éxito y su validez con un mecanismo derogado), y no mediante un parámetro constitucional que permita analizar si el padrón de datos cuestionado vulnera los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales. Lo anterior pareciera indicar que los órganos legislativos se encuentran impedidos para explorar nuevas medidas similares, pues la eficacia de las medidas pasadas será determinante para declarar la invalidez de nuevos mecanismos creados por el Congreso de la Unión.

Además, no hay que perder de vista que el artículo tercero transitorio del decreto impugnado preveía que el IFT tenía la obligación de emitir disposiciones administrativas de carácter general para la debida operación del PANAUT⁸. Por ello, el diseño normativo de este padrón de usuarios de telefonía móvil **se encontraba incompleto** al momento en el que esta Suprema Corte determinó su invalidez, adelantando con ello su ineficacia mediante un estudio comparativo con herramientas para la seguridad pública que no me parecen del todo comparables entre sí y sin tener en consideración el margen de maniobra que el IFT establecería para su **implementación paulatina**.

En esa medida, reitero que la decisión de analizar la totalidad del decreto cuestionado como un sistema normativo mediante una prueba de proporcionalidad me parece equivocada porque confrontar el PANAUT

⁸ **Tercero.** El Instituto Federal de Telecomunicaciones, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la expedición del presente Decreto, deberá emitir las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el presente Decreto.

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

con otros mecanismos diseñados para combatir la delincuencia ocasionó que este Alto Tribunal calificara anticipadamente su idoneidad en abstracto y sin analizar cada elemento normativo por separado frente al parámetro de constitucionalidad en materia de los derechos humanos en juego.

No puedo dejar de reflexionar respecto que las políticas públicas en materia de seguridad pueden cambiar y transformarse atendiendo a la realidad delictiva que atraviesa el país en un momento determinado, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede invalidar sistemas normativos bajo un estándar de eficiencia comparado con otros mecanismos de combate a la delincuencia y experiencias anteriores falibles.

Segunda razón de mi voto particular: era posible realizar una interpretación conforme y depurar los elementos inconstitucionales.

Una vez establecido que no debió realizarse una prueba de proporcionalidad para analizar todo el sistema normativo que conforma el PANAUT, me permito establecer la manera en la cual considero era posible validar este padrón de datos de las personas usuarias de telefonía móvil.

Primeramente, es necesario comenzar señalando que los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales no son absolutos, por lo que pueden ser restringidos siempre que las limitaciones no sean abusivas o arbitrarias. En ese sentido, se trata de establecer un equilibrio entre la protección de estos derechos y la seguridad pública, función constitucional del Estado Mexicano que el Congreso de la Unión buscó salvaguardar mediante, entre otras herramientas, el padrón de usuarios de telefonía móvil.

El sistema normativo del PANAUT diseñado por el Congreso de la Unión **sí tenía elementos con vicios de inconstitucionalidad** que eran susceptibles de afectar derechos humanos, pero al momento de extraerlos del orden jurídico era posible establecer una política pública depurada válida frente al parámetro de constitucionalidad de los derechos en juego. Al respecto, considero que la medida legislativa contaba con cuatro aspectos inconstitucionales que me permito señalar de forma breve.

Primero, **la recopilación de datos biométricos** contemplada en los artículos 180 Ter, fracción VI, 180 Quáter, y 180 Quintes⁹, constituye una intromisión desproporcionada a la intimidad y protección de datos sensibles de las personas usuarias de telefonías móviles pues exceden la finalidad perseguida por el PANAUT, aunado a que esta información se refiere a la esfera más íntima de sus titulares y su utilización indebida puede dar origen a diferentes formas de discriminación sin que sea posible, la mayoría de las veces, revertir el daño, por lo que su tratamiento requiere de una mayor protección jurídica. No veo cómo la recopilación y almacenamiento de estos datos sensibles sea una medida idónea que ayude a las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia a combatir delitos cometidos mediante teléfonos celulares.

En segundo lugar, la facultad de las autoridades para acceder a la información del PANAUT prevista en el tercer párrafo del artículo 180

⁹ **Artículo 180 Ter.** El Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil contendrá, sobre cada línea telefónica móvil, la información siguiente: [...]

VI. Datos Biométricos del usuario y, en su caso, del representante legal de la persona moral, conforme a las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto emita el Instituto;

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

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

Septimus¹⁰, **sin autorización o supervisión judicial**, ni obligación de comunicarle al titular de la información de esta situación, implica una vulneración a los derechos humanos de privacidad e intimidad de las personas pues no se cuenta con algún contrapeso que permita: **a)** determinar si la transferencia de información es pertinente y necesaria atendiendo al caso en concreto; y, **b)** blindar de injerencias arbitrarias el tratamiento de los datos personales. De igual forma, el decreto que creó el PANAUT tampoco establece con claridad en qué casos las autoridades de seguridad y procuración de justicia podrán tener acceso a los datos personales de las personas usuarias, lo cual trasgrede el principio de seguridad jurídica pues no existe certeza sobre las acciones específicas, y sus alcances, que las autoridades pueden implementar en materia del manejo de datos personales.

El tercer elemento que encuentro inválido es el **fincamiento de responsabilidades administrativas** a los integrantes del Órgano de Gobierno del IFT por no emitir las disposiciones de carácter general para la debida operación del PANAUT, contemplado en el párrafo segundo del artículo tercero transitorio¹¹. Considero que esta disposición genera inseguridad jurídica al no existir una relación clara entre la señalada omisión y los supuestos de faltas administrativas contemplados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹⁰ **Artículo 180 Septimus** [...]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.

¹¹ **Tercero.** El Instituto Federal de Telecomunicaciones, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la expedición del presente Decreto, deberá emitir las disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el presente Decreto.

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

Finalmente, también me parece inválido el artículo cuarto transitorio¹², porque genera **efectos retroactivos injustificados** a quienes contaban con líneas telefónicas móviles desde antes de la creación del PANAUT, al prever que se cancelara la prestación del servicio si no proporcionan sus datos personales en un plazo de dos años a partir de la publicación del decreto cuestionado, sin derecho a reactivación, pago o indemnización alguna. Esta obligación para *conservar* el servicio de telefonía móvil representa una carga desproporcional para las personas usuarias de telecomunicaciones que no se registren en ese plazo.

El efecto invalidatorio de estos cuatro elementos impidió al Pleno reconocer la constitucionalidad de una herramienta complementaria en materia de seguridad pública que no generaba un perjuicio a los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales de las personas usuarias de telefonía móvil porque únicamente hubieran tenido que proporcionar información personal mínima. La cual, por cierto, era prácticamente la misma que ya se solicita a quienes cuentan con líneas de telefonía móvil en la modalidad de pospago.

¹² **Cuarto.** En el caso del registro de líneas telefónicas móviles, en cualquiera de sus modalidades, adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, contarán con un plazo de dos años a partir de su publicación para cumplir con las obligaciones de registro a que se refiere el presente Decreto.

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

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

Dicho lo anterior, una vez eliminadas del orden jurídico las características que considero inconstitucionales, el PANAUT admitía, cuando menos, dos lecturas posibles.

La **lectura inconstitucional** supondría que el IFT tendría que almacenar los datos personales de quienes cuenten con un plan prepago **y de quienes optaron por el modelo pospago**, medida que no sería idónea ni necesaria ya que existe el mecanismo contemplado en el artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, previamente citado, que es igualmente eficaz para identificar a aquellas personas que cuentan con un modelo pospago.

En cambio, otra interpretación posible sería que el PANAUT sólo se aplicaría a quienes **cuenten con un plan de prepago** porque, como señalé, este modelo se contrata **sin ningún requisito adicional más que la compra de la tarjeta SIM**, aunado a que las concesionarias ya cuentan con la información personal de las personas usuarias del modelo pospago y puede ser requerida mediante un control judicial. A mi manera de ver, acotar el padrón únicamente para el registro de usuarios de telefonía móvil que optaron por el modelo prepago representa **una interpretación constitucional** pues es la que restringe menos los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales, al requerirles datos personales mínimos al momento de la contratación del servicio en cuestión, lo cual ya se hace con las personas usuarias que contrataron el modelo pospago.

En suma, con el desmantelamiento de los señalados elementos inconstitucionales y con la interpretación conforme que propongo, los derechos humanos de las personas usuarias no serían objeto de injerencias arbitrarias ni desproporcionadas y, en consecuencia, no existirían razones suficientes para invalidar el PANAUT, pues se hubiera llegado al equilibrio entre la seguridad pública y la debida protección de los derechos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales de las personas usuarias de telefonías móviles.

Es decir, considero válido que la reforma hubiera pretendido registrar los datos personales de quienes adquieren el servicio de telefonía móvil vía prepago porque en principio parece una intromisión justificada para el combate de la delincuencia (no se puede analizar así a partir de la metodología, así que no adelanto criterio), que además ya se realiza para las personas usuarias que optaron por el modelo de pospago. El problema en este caso radicó en que el diseño legislativo del PANAUT contenía algunas características contrarias a la Constitución, y el Pleno consideró que eran suficientes para invalidar la totalidad de este instrumento que serviría complementariamente para la persecución de delitos.

Desde mi parecer, realizar una depuración que si bien era extensa, junto con la interpretación conforme que propongo en el presente voto particular, *posiblemente* le hubiera permitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación preservar el PANAUT como una herramienta adicional de seguridad pública dentro de los límites constitucionales en materia de derechos humanos de la privacidad, intimidad y protección de datos personales.

Finalmente, soy consiente de la necesidad de preservar nuestros datos personales y que en este caso los tendrían terceros; también comprendo que esto implicaría que millones de líneas móviles tendrían que registrarse para integrar el padrón, y que los usuarios de pospago tienen sus datos registrados precisamente para que les llegue el cobro del servicio. Asimismo, tengo claro que la tecnología es falible, que el contar con un padrón probablemente no signifique que todos los usuarios cumplan de manera que pueden existir delincuentes que no hagan llamadas desde números registrados, entre otras cosas, que van integrando un importante conjunto de razones prácticas para no conservar el PANAUT como una herramienta adicional para que el Estado combata la delincuencia. Sin embargo, eso no obsta para simplemente emprender el estudio constitucional y reflexionar en el debate con un proyecto depurado (en los términos que sugerí en este voto). Lo cierto es que prácticamente las

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA
LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2021 Y SU
ACUMULADA 86/2021.**

llamadas que extorsionan a las personas provienen
anonimato del sistema prepago.

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**