

PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN MATERIA DEL REGISTRO NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL

I. INTRODUCCIÓN

Los comentarios contenidos en el presente documento responden al anteproyecto de la *“Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones elabora el proyecto de Reglamento de la Ley Federal de Telecomunicaciones en Materia de Registro de Usuarios de Telefonía Móvil”* del 29 de abril de 2010, mismo que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes presentó ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria para su consulta pública y a efecto de que dicha Comisión emita el dictamen correspondiente de acuerdo con Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por su parte, el 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública -en adelante, IFAI- *“es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”*

Este Instituto en su carácter de órgano garante en materia de protección de datos personales, presenta ante la Comisión los siguientes comentarios al anteproyecto antes referido a fin de coadyuvar y robustecer el mismo en cuestiones y aspectos relacionados con la debida obtención, uso, manejo, custodia, almacenamiento y transmisión de los datos personales que darán contenido al Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil por parte de las autoridades competentes y los concesionarios y proveedores de servicios de telefonía móvil en el ámbito de sus respectivas obligaciones conferidas por la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Resolución por las que se emite las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, publicadas el 15 de mayo de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, y el proyecto de reglamento que se analiza.

II. COMENTARIOS AL PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN MATERIA DEL REGISTRO NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL

Para efectos de claridad, es importante precisar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, publicada en el DOF el 15 de mayo de 2009, y el proyecto de reglamento que se analiza, el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil se integra por dos registros de naturaleza distinta: el Registro de Usuarios, al cual la resolución en cita lo identifica como RENAUT, y el Registro de Comunicaciones.

El primero es aquél al que refiere la fracción XI del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el cual registra los siguientes datos que identifican al usuario de una línea telefónica en particular:

- a) Número y modalidad de la línea telefónica.

- b) Nombre completo, domicilio, nacionalidad, número correspondiente y demás datos contenidos en identificación oficial vigente con fotografía, así como comprobante de domicilio actualizado del usuario y toma de impresión de huella dactilar directamente en tinta y/o electrónicamente.

En caso de personas morales, además de la información anterior, se deberá registrar la razón social de la empresa, cédula fiscal y copia del documento que acredite capacidad para contratar.

El segundo es aquél al que refiere la fracción XIII del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, mismo que registra los siguientes datos de localización y tráfico de las comunicaciones de los usuarios de telefonía móvil:

- a) El tipo de comunicación: voz y servicios suplementarios –Servicios de Mensajes Cortos y Servicios de Mensajes Multimedia-.
- b) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago.
- c) Los datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia.
- d) 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.
- e) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas.

La obligación de conservación de datos cesa a los doce meses, contados a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

Asimismo, cabe aclarar que de acuerdo con las Reglas en cita se puede observar que para el Registro de Usuario existirá un registro nacional, mientras que en el caso del Registro de Comunicaciones cada proveedor almacenará la información que le corresponda de forma independiente.

Dicho lo anterior, se procede a emitir los comentarios específicos al proyecto de reglamento puesto a consideración.

1. Comentarios al Capítulo I. Disposiciones Generales.

1.1. Falta de definición del responsable de la administración del Registro de Usuarios o RENAUT

El proyecto de reglamento puesto a consulta no contiene disposición alguna que establezca la autoridad que será responsable de la administración del RENAUT.

No obstante, el artículo segundo transitorio señala que “Las disposiciones administrativas en materia del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, continuarán aplicándose en lo conducente”. En ese sentido, se advierte que la *Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil* aplicará en paralelo al Reglamento del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil.

Lo anterior es relevante en razón de que las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil establecieron con precisión que la administración del RENAUT estaría a cargo de la SEGOB, a través del RENAPO. Al respecto señalan lo siguiente:

[...]

4.1. Conformación del RENAUT. El RENAUT tiene por objeto la identificación de los Usuarios y el Registro de Altas y Bajas de sus Líneas Telefónicas. Su administración será responsabilidad de la Secretaría de Gobernación a través del RENAPO con el apoyo de los Proveedores de Servicios.

Sin embargo, el proyecto de reglamento no reitera lo establecido en las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, en el sentido de que la SEGOB será la responsable de la administración del RENAUT, ni incluye disposición alguna que refiera a este tema central. Al omitir pronunciarse respecto de lo anterior se genera incertidumbre jurídica en un asunto de nodal importancia.

Cabe señalar que el proyecto de reglamento que se analiza sólo regula las obligaciones de los proveedores y comercializadoras de servicios de telefonía móvil con relación a la elaboración y actualización del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, a través de procedimientos, mecanismos y medidas de seguridad que deberán observar para dicho fin, pero no incluye referencia alguna respecto de la forma en que operará dicho registro como instrumento nacional, es decir, como concentrador de la información que inscribirán en el mismo, en algunos casos, los usuarios de forma directa y, en otros, los proveedores y comercializadoras de servicios.

La definición del responsable de la administración del RENAUT, junto con sus obligaciones, resulta fundamental, pues de ella dependen cuestiones relevantes como la existencia de una o más bases de datos, la responsabilidad de la captura y conservación de las huellas dactilares y otros datos personales, y la identificación clara de los responsables del registro, el cual constituye un importante sistema de datos personales.

En suma, las disposiciones publicadas a la fecha y el proyecto de reglamento no establecen con claridad quién será el responsable del RENAUT, lo que implica señalar con precisión si la SEGOB tendrá en la base de datos del RENAPO la información que constituye al RENAUT; o bien, si los proveedores y comercializadoras de servicios tendrán por su cuenta bases de datos con información que a su vez formará parte del RENAUT, o si sólo capturarán y transmitirán esa información, sin el deber, o incluso la prohibición, de almacenarla en una base de datos.

1.2. Disposición que remita a la normatividad que regula la protección de los datos personales

Se recomienda incluir en el proyecto de reglamento una disposición que establezca que los datos personales deberán ser tratados de acuerdo con lo establecido en la normatividad que regula la materia, esto es, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, a partir de que sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, a fin de garantizar que dicho tratamiento se realice conforme a los principios, deberes y obligaciones que establecen dichas leyes, y se asegure a los usuarios sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, salvo las excepciones previstas en ley.

2. Comentarios al Capítulo VI. Del acceso a los datos e información

2.1 Falta de referencia a lo dispuesto por otras leyes en materia de seguridad nacional y combate a la delincuencia organizada

Este Instituto considera pertinente incluir en el proyecto de reglamento una disposición que establezca que además de lo señalado en la fracción XIII del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el acceso a la información contenida en el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil será procedente en términos de lo previsto en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional, el Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables a la materia.

2.2 Suspensión de líneas telefónicas

Con relación a este tema, la Ley Federal de Telecomunicaciones establece lo siguiente:

Artículo 44. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán:

[...]

XIV. Realizar el bloqueo inmediato de las líneas contratadas bajo cualquier modalidad, reportados por los clientes o usuarios como robados o extraviados; realizar la actualización respectiva en el registro de usuarios de telefonía; así como realizar la suspensión inmediata del servicio de telefonía para efectos de aseguramiento cuando así lo instruya la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de conformidad con lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales.

En caso de que los usuarios vendan o cedan una línea de telefonía en cualquiera de sus modalidades de contratación, deberán dar aviso al concesionario, a efecto de que dicha línea sea bloqueada, en tanto sea registrado el nuevo usuario, conforme a la fracción XI del presente artículo, y

Al respecto, el proyecto de reglamento señala:

Artículo 4. Son facultades de la Comisión:

[...]

II. Instruir a los proveedores de servicios y a las comercializadoras de servicios de telecomunicaciones que, en cumplimiento de una orden ministerial o judicial, suspendan inmediatamente una o más líneas telefónicas;

[...]

Como es posible observar, la Ley Federal de Telecomunicaciones establece con claridad que el bloqueo o la suspensión de las líneas telefónicas se realizarán a partir de dos supuestos:

- 1) En atención al reporte de robo o extravío de algún usuario o cliente, y
- 2) En cumplimiento de la instrucción de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Con relación al segundo supuesto, la ley en cita señala que la suspensión de la línea telefónica será para efectos de aseguramiento, según lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Sobre el particular, el Código Federal de Procedimientos Penales establece lo siguiente:

Artículo 2o.- Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

[...]

III.- Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan;

[...]

A partir de lo anterior, se puede observar que el Ministerio Público podrá suspender una línea telefónica con fines de aseguramiento **previa solicitud a la autoridad jurisdiccional**.

En ese sentido, este Instituto considera pertinente que el proyecto de reglamento reitere lo dicho por la Ley Federal de Telecomunicaciones, y establezca con claridad que la suspensión de líneas telefónicas a petición de la COFETEL será con fines de aseguramiento y deberá cumplir con lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables. Lo anterior a fin de evitar las suspensiones arbitrarias, sin la debida autorización judicial, y la posible violación de garantías individuales.

2.3 Medidas de seguridad para la transmisión de los datos

Con relación al acceso que tendrá el Procurador General de la República o los procuradores generales de justicia de las entidades federativas a la información contenida en el Registro Nacional de Usuarios de Telecomunicaciones, en ejercicio de sus atribuciones, el proyecto de reglamento adolece de disposiciones específicas sobre las medidas de seguridad que garanticen la confidencialidad, integridad y disposición de los datos personales transmitidos. Sobre el particular, la Ley Federal de Telecomunicaciones establece lo siguiente en la fracción XIII de su artículo 44:

Artículo 44. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán:

[...]

XIII. Entregar los datos conservados, al Procurador General de la República o Procuradores Generales de Justicia de las Entidades Federativas, cuando realicen funciones de investigación de los delitos de extorsión, amenazas, secuestro, en cualquiera de sus modalidades o de algún delito grave o relacionado con la delincuencia organizada, en sus respectivas competencias.

Queda prohibida la utilización de los datos conservados para fines distintos a los previstos en el párrafo anterior, cualquier uso distinto será sancionado por las autoridades competentes en términos administrativos y penales que resulten.

Los concesionarios están obligados a entregar la información dentro del plazo máximo de setenta y dos horas siguientes contados a partir de la notificación, siempre y cuando no exista otra disposición expresa de autoridad judicial.

El Reglamento establecerá los procedimientos, mecanismos y medidas de seguridad que los concesionarios deberán adoptar para identificar al personal facultado para acceder a la información, así como las medidas técnicas y organizativas que impidan su manipulación o uso para fines distintos a los legalmente autorizados, su destrucción accidental o ilícita o su pérdida accidental, así como su almacenamiento, tratamiento, divulgación o acceso no autorizado;

Como es posible observar, la Ley Federal de Telecomunicaciones señala que el Reglamento establecerá los procedimientos, mecanismos y medidas de seguridad que los concesionarios deban adoptar para

identificar a quien tendrá derecho de acceder a la información, así como medidas técnicas y organizativas que impidan el uso indebido de la información, su destrucción, almacenamiento, tratamiento, divulgación y acceso no autorizado.

En ese sentido, resulta pertinente señalar que el proyecto de reglamento puesto a consulta no establece las medidas de seguridad, técnicas y organizativas necesarias para que los proveedores y comercializadoras de servicios transmitan los datos a las autoridades competentes de manera segura y de forma tal que se garantice la confidencialidad, integridad y disposición de los datos personales transmitidos. Si bien el proyecto de reglamento establece medidas de seguridad básicas para el manejo de la información, no prevé lo correspondiente a la transmisión de la información de forma segura, por lo que este Instituto considera pertinente añadir una disposición que prevea lo anterior.

3. Comentarios a los artículos 4 y 8. Facultades conferidas a la COFETEL para el cotejo y compulsas de información.

El artículo 4, fracción IV del proyecto de reglamento señala:

Artículo 4. Son facultades de la Comisión:

[...]

IV. Solicitar la cooperación técnica de cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública federal, para la opinión o validación de la información que integra el Registro de Usuarios, para la opinión y validación de la información que integra el Registro de Usuarios, mediante la compulsas de la información contenida en registros públicos, en términos de las disposiciones aplicables;

[...]

Por su parte, el artículo 8 del proyecto de reglamento señala:

Artículo 8. Los Proveedores de Servicios y Comercializadoras de Servicios de Telecomunicaciones deberán elaborar y mantener actualizado el Registro de Usuarios en el que se indique a cada Usuario, en la forma y con los datos establecidos en el artículo 44, fracción XI de la Ley, y asociarlo con una o más Líneas Telefónicas contratadas por éste.

Para efectos del párrafo anterior, la Comisión podrá, mediante el ejercicio de sus facultades de supervisión de elaboración del Registro de Usuarios, validar la información recabada en él por parte de los Proveedores de Servicios y Comercializadoras de Servicios de Telecomunicaciones, y en su caso solicitar la cooperación técnica, datos o informes de otras dependencias.

Como es posible observar, los artículos anteriores facultan a la COFETEL a realizar compulsas de la información contenida en registros públicos, como el RENAPO, a fin de verificar que la información que se está registrando en el RENAUT sea exacta.

Con relación a lo anterior, el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones faculta a la SCT, a través de la COFETEL, a supervisar la elaboración y actualización del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil por parte de los concesionarios. Al respecto señala:

Artículo 7. La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de

que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

Para el logro de estos objetivos, corresponde a la Secretaría, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

[...]

XIII. Supervisar a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la elaboración y actualización por parte de los concesionarios del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, y

[...]

De conformidad con lo anterior, las facultades de supervisión de la COFETEL respecto del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil se centran en la verificación de la elaboración y actualización del registro, lo que no permite inferir de manera directa que esa Comisión tenga facultades para hacer compulsas de información de otros registros públicos, ni para comprobar la identidad de las personas inscritas en los registros. En ese sentido, resulta conveniente que la COFETEL funde adecuadamente la atribución que le están otorgando los artículos 4, fracción IV, y 8, segundo párrafo, del proyecto de reglamento.

4. Comentario a los artículos 5, 8 y 9. Falta de definición de los datos personales que recabarán y conservarán los proveedores y comercializadoras con relación al Registro de Usuarios.

La Ley Federal de Telecomunicaciones establece lo siguiente:

Artículo 44. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán:

[...]

XI. Llevar un registro y control separado de sus usuarios, tanto en la modalidad de líneas contratadas en plan tarifario, como en líneas de prepago, el cual contenga como mínimo los siguientes datos:

a) Número y modalidad de la línea telefónica;

b) Nombre completo, domicilio, nacionalidad, número correspondiente y demás datos contenidos en identificación oficial vigente con fotografía, así como comprobante de domicilio actualizado del usuario y toma de impresión de huella dactilar directamente en tinta y/o electrónicamente;

c) En caso de personas morales, además de los datos de los incisos a) y b), se deberá registrar la razón social de la empresa, cédula fiscal y copia del documento que acredite capacidad para contratar.

Los concesionarios deberán conservar copias fotostáticas o en medios electrónicos de los documentos necesarios para dicho registro y control; así como mantener la reserva y protección de las bases de datos personales, las cuales no podrán ser usadas con fines diferentes a los señalados en las leyes;

Artículo 64. La Secretaría llevará el Registro de Telecomunicaciones, que incluirá el servicio de radiodifusión, en el que se inscribirán:

[...]

XVI. En los casos de contratación de telefonía móvil, los concesionarios deberán solicitar la Credencial para votar emitida por el Instituto Federal Electoral y/o Cédula Única del Registro Nacional de Población (CURP) y/o Pasaporte, y acompañarlo con constancia de domicilio oficial con recibo de agua, luz y/o teléfono, además de la impresión de la huella dactilar directamente en tinta y/o electrónicamente.

[...]

De acuerdo con el artículo antes citado, los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deben llevar un registro de los usuarios, que contenga los siguientes datos personales:

- Nombre completo del usuario;
- Domicilio, con su respectivo comprobante;
- Nacionalidad;
- Datos contenidos en la identificación oficial vigente con fotografía y (credencial de elector, CURP y/o pasaporte);
- Comprobante de domicilio (agua, luz, teléfono), y
- Huella dactilar, en tinta o electrónica.

Sin embargo, las Reglas publicadas en el DOF el 15 de mayo de 2009 señalaron lo siguiente:

[...]

En el RENAUT, mediante el empleo de la CURP se identificará al Usuario con una o más Líneas Telefónicas, así como con el domicilio asociado a dicho Usuario.

[...]

9. Documentación. Las obligaciones a cargo de los Proveedores de Servicios señaladas en la fracción XI del artículo 44 de la Ley se considerarán satisfechas en términos del párrafo siguiente en tanto se cumpla con las disposiciones establecidas en estas Reglas.

El RENAPO es el encargado de mantener los datos de identidad de la población, quien recabará y conservará la huella dactilar y la documentación a que se refiere la fracción XI, incisos a) y b), del artículo 44 de la Ley, correspondiente a número de la Línea Telefónica y su respectiva CURP asociada y vinculada a: nombre completo, domicilio y nacionalidad, como parte de las acciones que la Secretaría de Gobernación realiza a efecto de certificar la identidad de los Usuarios, de acuerdo a la legislación aplicable.

Por su parte, los Proveedores de Servicios son responsables de mantener la información relativa a la modalidad de las Líneas Telefónicas, ya sean de Prepago o de Pospago. Tratándose de Suscriptores que sean personas morales, llevarán, además, un registro de la razón social de la empresa, cédula fiscal y copia del documento que acredite capacidad para suscribir el respectivo contrato.

[...]

Como es posible observar, las reglas establecen que los usuarios de telefonía móvil se asociarán con una o más líneas telefónicas a través de su CURP y domicilio. Es decir, el medio de identificación ya no contempla la credencial de elector o el pasaporte, como lo establece la Ley Federal de Telecomunicaciones, sino exclusivamente la CURP.

Por otra parte, las Reglas señalan que el RENAPO es el encargado de mantener los datos de identidad de la población, por lo que será la autoridad encarga de recabar y conservar la huella dactilar y la documentación a que se refiere la fracción XI del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que corresponda a la línea telefónica y CURP respectiva, lo cual, a su vez, estará asociado y vinculado con el nombre completo, domicilio y nacionalidad del usuario.

Según las Reglas, los proveedores de servicios son responsables de mantener exclusivamente la información relativa a la modalidad de las líneas telefónicas. En ese sentido, las reglas absuelven a los

proveedores de servicios de su obligación legal de recabar las huellas dactilares, y de conservar la información a la que refiere la fracción XI del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, con excepción de la información relacionada con la modalidad de las líneas telefónicas.

Ahora bien, el proyecto de reglamento señala lo siguiente:

Artículo 8. Los Proveedores de Servicios y Comercializadoras de Servicios de Telecomunicaciones deberán elaborar y mantener actualizado el Registro de Usuarios en el que identifiquen a cada Usuario, en la forma y con los datos establecidos en el artículo 44, fracción XI de la Ley, y asociarlo con una o más Líneas Telefónicas contratadas por éste.

[...]

Artículo 9. Los Proveedores de Servicios y las Comercializadoras de Servicios de Telecomunicaciones son responsables de mantener información relativa a la modalidad de las Líneas Telefónicas, ya sean de Prepago o de Pospago, contratadas por los Suscriptores [...]

Como se advierte, el artículo 8 del proyecto de reglamento establece como obligación de los proveedores y comercializadoras de servicios de telecomunicaciones la elaboración y actualización del Registro de Usuarios en la forma y con los datos establecidos en el artículo 44, fracción XI de la Ley; lo que en los hechos incluye la huella dactilar de los usuarios, entre otra información. Sin embargo, el artículo 9 del reglamento reitera lo dicho por las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, en el sentido de que los proveedores y comercializadoras son responsables de mantener la información relativa a la modalidad de las líneas telefónicas. Cabe destacar que el proyecto de reglamento no hace referencia alguna a la intervención de la SEGOB para recabar y conservar la huella dactilar y otros datos de identificación de los usuarios de telefonía móvil.

En ese sentido, no están claras las obligaciones de los proveedores y comercializadoras de servicios respecto de los datos personales que deberán recabar, conservar y actualizar, ni tampoco quién será el responsable de recabar y conservar las huellas dactilares, información sensible al tratarse de datos biométricos, y los documentos soporte de la información, como comprobantes de domicilio.

Resulta de suma importancia que el proyecto de reglamento establezca con claridad la información que tendrá la obligación de recabar y almacenar cada actor, a fin de estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad de la misma. Por citar un ejemplo, habría que analizar si es proporcional y lícito que la SEGOB incorpore al RENAPO el dato relativo al domicilio y número telefónico de las personas, a fin de que el RENAUT cumpla con lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones. Al respecto es importante señalar que la Ley General de Población no prevé que estos datos se incorporen al RENAPO, por lo que dicha información resultaría desproporcional y no tendría fundamento legal. Por otra parte, habría que analizar la proporcionalidad y conveniencia de que los proveedores y comercializadoras de servicios de telecomunicación recaben las huellas dactilares de los usuarios de telefonía móvil.

Así pues, un punto nodal del análisis es la información que recabará y conservará cada actor, cuestión que a la fecha sigue sin estar debidamente definida y sin la certeza legal que amerita el caso. A partir de la clarificación de roles, el IFAI podría pronunciarse en torno a la proporcionalidad para el tratamiento de los datos personales.

5. Comentarios al artículo 6. Consecuencias para los usuarios por el no registro de las líneas telefónicas.

Dado que el proyecto de reglamento y las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil establecen que será obligatorio para los usuarios el registro de sus líneas telefónicas, para lo cual deberán proporcionar la información necesaria para tal efecto, resulta indispensable que el proyecto de reglamento establezca la obligación de los proveedores y comercializadoras de poner a disposición de los usuarios el aviso de privacidad respectivo, en el que se les informe al menos la existencia y características esenciales del tratamiento a que serán sometidos sus datos personales, así como las consecuencias que tendría para los mismos no proporcionar la información requerida para la inscripción de sus líneas telefónicas en el registro, a saber las establecidas por el Cuarto Transitorio de las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones que consisten en la suspensión del servicio sin derecho a reactivación, pago o indemnización alguna.

6. Comentarios al artículo 10. Falta de criterios para la transmisión segura de los datos personales que conforman el Registro de Usuarios.

El proyecto de reglamento no define el procedimiento mediante el cual se darán de alta o baja las líneas telefónicas. Sin embargo, dicho procedimiento lo establecen las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, las cuales de acuerdo con el segundo transitorio del proyecto se mantienen vigentes. Al respecto, las Reglas señalan que las altas en el RENAUT se podrán realizar a través de tres medios:

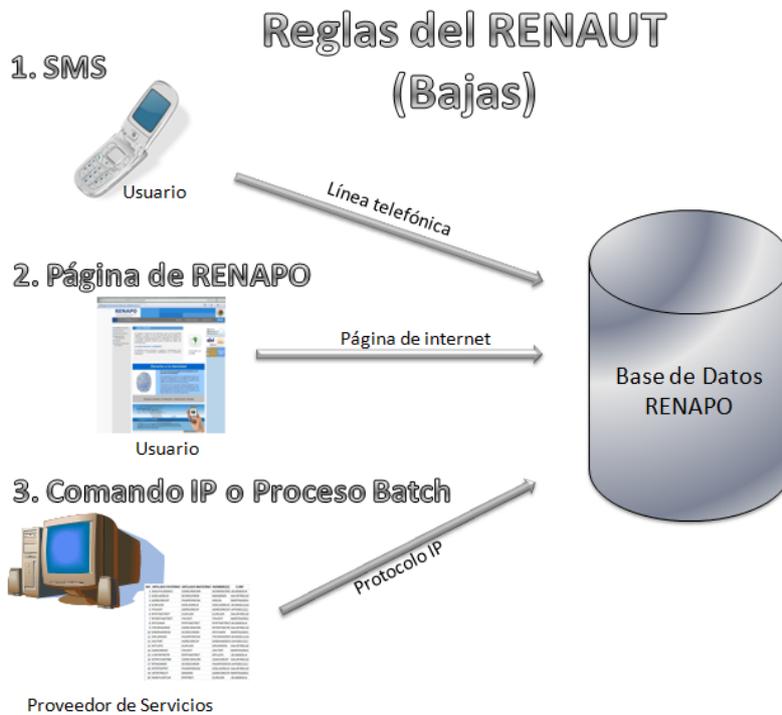
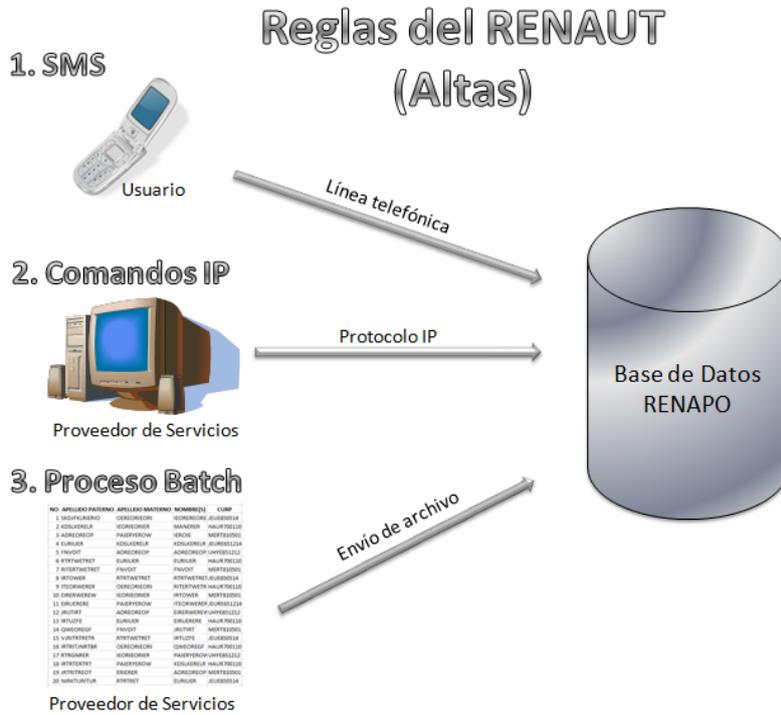
- 1) SMS. Envío de un mensaje corto de texto desde la línea telefónica al RENAUT. Aquí la transferencia de información es directa del teléfono móvil al RENAUT;
- 2) Comandos IP. Envío de un protocolo de Internet por parte del proveedor del servicio hacia el RENAUT.
- 3) Proceso Batch. Envío de un archivo con la información a registrarse por parte del proveedor hacia el RENAUT.

Mientras que los medios para realizar bajas son los siguientes:

- 1) SMS;
- 2) Página de Internet del RENAPO, y
- 3) Cancelación por el proveedor de Servicios, por medio de comandos IP o proceso Batch.

Con relación a la portabilidad numérica, las Reglas señalan que el proveedor receptor enviará un comando mediante protocolo IP o proceso Batch al RENAUT, avisando sobre el cambio de proveedor.

Las siguientes imágenes muestran con claridad el flujo de la información:



De conformidad con lo anterior, es posible advertir que los procesos de alta, baja y portabilidad numérica de una línea telefónica, los puede hacer el usuario del servicio de manera directa, pero también a través de su proveedor. Las Reglas establecen que el proveedor de servicios entregará las comunicaciones en el punto de entrega-recepción acordado con la SEGOB, mediante acuerdos de carácter técnico. No obstante, no establece características generales o reglas mínimas para llevar a cabo lo anterior.

En ese sentido, si bien el Reglamento incluye un capítulo que establece medidas de seguridad para el tratamiento de datos, se hace necesario que el proyecto de reglamento establezca las condiciones y medidas de seguridad generales, necesarias e indispensables para realizar **la transmisión de la información**, tales como envío de los datos en formato cifrado, con algoritmos y longitud de llaves de seguridad con el nivel necesario para garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información. Lo anterior, para cumplir a cabalidad lo dispuesto por el último párrafo de la fracción XIII del artículo 44 de las recientes reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones del 9 de febrero de 2009, que establece que el Reglamento establecerá los procedimientos, mecanismos y medidas de seguridad que los concesionarios deberán adoptar para identificar al personal facultado para acceder a la información, así como las medidas técnicas y organizativas que impidan su manipulación o uso para fines distintos a los legalmente autorizados, su destrucción accidental o ilícita o su pérdida accidental, así como su almacenamiento, tratamiento, divulgación o acceso no autorizado.

Asimismo, es indispensable establecer el diagrama de flujo de las correcciones y cancelaciones que se podrán realizar a los datos personales registrados en el RENAUT. Es decir, diseñar el procedimiento básico para definir ante quién podrá solicitar el usuario final la cancelación de una línea telefónica, quedando constancia tanto de la solicitud de cancelación como de la cancelación misma; o bien, los mecanismos para informar sobre cambios de domicilio o cualquier otra modificación válida de datos personales.

7. Comentarios al artículo 12. Delimitación de la información del Registro de Comunicaciones.

Respecto del Registro de Comunicaciones, el proyecto de reglamento adolece de una disposición expresa que señale que la conservación de datos se refiere a los catalogados como de "tráfico y localización" que se generan a diario en las comunicaciones de voz, lo cual no incluye la conservación del contenido de las comunicaciones efectuadas por los usuarios. Lo anterior con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídica en los usuarios.

Al respecto se recomienda la siguiente redacción para el artículo 12:

Artículo 12. Los Proveedores de Servicios deberán conservar un registro y control de las comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de Línea Telefónica que utilicen numeración propia o arrendada en la que se registren datos de **localización y tráfico** que se originen y terminen en su red.

Asimismo, se considera conveniente incorporar las definiciones de datos de localización y tráfico. Tan solo como sugerencia, se podrían utilizar como modelo las definiciones contenidas en la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos

personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas).

8. Comentarios al Transitorio Segundo. Falta de congruencia entre las disposiciones e instrumentos vigentes aplicables.

Como se señaló en el inciso 2.1, el artículo segundo transitorio del proyecto de reglamento señala que "Las disposiciones administrativas en materia del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, continuarán aplicándose en lo conducente". Sin embargo, de acuerdo con el análisis antes realizado, las distintas disposiciones e instrumentos relacionados con la operación del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil generan imprecisiones e incertidumbre jurídica, por lo que resultaría conveniente que el reglamento derogara las disposiciones anteriores y estableciera con claridad y congruencia las reglas de operación del registro, con base en las cuales habrán que celebrarse en el futuro los instrumentos de colaboración o de cualquier otro tipo.

III. Consideraciones adicionales

A partir de lo antes expuesto es posible advertir lo siguiente respecto de los principios de protección de datos personales:

- **Licitud:** el RENAUT se fundamenta en la Ley Federal de Telecomunicaciones, por lo que la obtención de los datos personales en el marco de dicho registro tiene un origen lícito.
- **Consentimiento:** Ninguno de los instrumentos que a la fecha se han emitido para regular la operación del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil hace referencia alguna a este principio. Ahora bien, según lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones, los concesionarios están obligados a llevar el registro de usuarios y de comunicaciones, por lo que se entiende que los usuarios están obligados a proporcionar la información solicitada a fin de recibir el servicio, lo que queda claro en las Reglas del RENAUT y en el proyecto de reglamento, en los cuales explícitamente se señala como obligación de los usuarios registrar sus líneas telefónicas. En ese sentido, dado que el tratamiento está previsto en ley, se entiende que el consentimiento es tácito, a menos que se cambie la finalidad para la cual fueron obtenidos, en cuyo caso, sería expreso. No obstante, resulta indispensable que el proyecto de reglamento establezca como obligación de los concesionarios y permisionarios informar a los particulares sobre las consecuencias de no otorgar la información solicitada, a saber las establecidas por el Cuarto Transitorio de las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones que consisten en la suspensión del servicio sin derecho a reactivación, pago o indemnización alguna. Asimismo deberá poner a disposición de los particulares el aviso de privacidad.
- **Información:** La Ley Federal de Telecomunicaciones establece en su artículo 44, fracción XV, como una de las obligaciones de los concesionarios "Informar a los clientes o usuarios de servicios de telefonía en cualquiera de sus modalidades, previo a su venta, de la existencia y contenido del registro y su disponibilidad a los agentes facultados"; no obstante, ni las Reglas del

Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, ni el proyecto de reglamento profundizan sobre este principio, por lo que se recomienda que este último incluya un artículo que establezca la obligación de los proveedores y comercializadoras de poner a disposición de los particulares el aviso de privacidad mismo que podría contener los requisitos de lo dispuesto actualmente por el Décimo Octavo de los Lineamientos de protección de datos expedidos por el IFAI el 30 de septiembre de 2005, en tanto entra en vigor la Ley Federal de protección de datos en posesión de particulares. Asimismo, resulta conveniente que el proyecto de reglamento incluya una disposición que señale que el tratamiento de los datos personales deberá realizarse de conformidad con lo dispuesto por la normatividad en la materia antes mencionada, ya que ésta establece como obligación de los responsables del tratamiento informar a los titulares de los datos respecto de los datos que se recaban, cómo son tratados, con qué finalidades y los medios de acción que tienen los particulares ante ello.

- **Calidad:** Tanto la Ley Federal de Telecomunicaciones, como las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil y el proyecto de reglamento hacen énfasis en la obligación de los proveedores y comercializadoras de mantener actualizada la información del registro. No obstante, estos instrumentos no establecen con precisión mecanismos para que los proveedores y comercializadoras, e incluso la autoridad que administrará el registro, lleven a cabo la corrección de los datos personales ante petición de su titular, por lo que sería conveniente que además de que el proyecto de reglamento incluya una disposición que señale que el tratamiento de los datos personales deberá realizarse de conformidad con lo dispuesto por la normatividad de la materia (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, Lineamientos de Protección de Datos Personales, publicados en el DOF el 30 de septiembre de 2005, así como las disposiciones aplicables), el proyecto de reglamento prevea mecanismos claros para que los usuarios puedan ejercer su derecho de corrección de datos personales, así como las responsabilidades que al respecto tendrán la autoridad correspondiente y los proveedores y comercializadoras de servicios.

Respecto del plazo de conservación de 12 meses de los datos de localización y tráfico de telefonía móvil, el Proyecto de Reglamento es omiso en cuanto a establecer claramente la obligación de cancelar dichos datos, es decir, proceder a su borrado o eliminación total, previo bloqueo. Al respecto, este Instituto considera conveniente que el proyecto de reglamento establezca los procedimientos para cancelar la información, los cuales deberán prever al menos los responsables de llevar a cabo dicha acción, así como la instrucción de que la cancelación del dato será total con independencia de que el mismo obre en diversos formatos, medios o bases de datos.

No se omite señalar que subsiste la duda respecto a la facultad de la COFETEL para verificar la veracidad de los datos a través de la compulsión de información de otros registros públicos que le permitan comprobar las identidades de los usuarios.

- **Finalidad:** El proyecto de reglamento establece en su artículo 25 que “La información que se integre al Registro de Usuarios y en el Registro de Comunicaciones es confidencial y se prohíbe expresamente aprovecharla o utilizarla fuera de los supuestos y formalidades previstos en la Ley y el presente Reglamento”. Asimismo, la Ley Federal de Telecomunicaciones y el proyecto de

reglamento establecen con precisión en qué casos los proveedores y comercializadoras podrán transmitir la información obtenida en el marco del registro. Sin embargo, el principio de finalidad tiene muchas más aristas y matices; no obstante, será suficiente si el proyecto de reglamento incluye una disposición que señale que el tratamiento de los datos personales deberá realizarse de conformidad con lo dispuesto por la normatividad de la materia.

- **Proporcionalidad:** A fin de definir si el proyecto de reglamento cumple con este principio es indispensable que se establezca con precisión la autoridad que será la responsable de administrar el RENAUT y qué datos se recabarán por parte de esta autoridad y cuáles por parte de los proveedores y comercializadoras, pues está en juego la definición de quién tendrá la obligación de recabar datos como las huellas dactilares y otros datos personales. Respecto del Registro de Comunicaciones, se advierte que los datos que se obtendrán son proporcionales y están de acuerdo con lo dispuesto con la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones. Con relación a lo anterior, cabe aclarar que los proveedores y comercializadoras no tendrán que conservar información relativa al contenido de las comunicaciones.
- **Responsabilidad:** El proyecto de reglamento establece responsabilidades claras de los proveedores y comercializadoras respecto de la seguridad de la información; no obstante, hace falta establecer responsabilidades con relación a otros principios. Sin embargo, será suficiente si el proyecto de reglamento incluye una disposición que señale que el tratamiento de los datos personales deberá realizarse de conformidad con lo dispuesto por la normatividad de la materia.

Finalmente, no se omite señalar que los principios de protección de datos antes aludidos, además de formar parte de nuestro marco normativo vigente en materia de protección de datos, también se encuentran en disposiciones de instrumentos y foros internacionales de los que México forma parte. Tal es el caso de las Directrices de la OCDE sobre protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales de 1980.

IV. CONCLUSIONES.

En suma, de conformidad con el análisis antes realizado, el IFAI considera que resulta necesario aclarar aspectos nodales del Proyecto de Reglamento e incluir disposiciones relevantes, como a continuación se señala:

1. Definir con precisión y claridad la autoridad que estará a cargo de la administración del RENAUT;
2. Definir los datos personales que recabarán y conservarán cada uno de los actores para el Registro de Usuarios;
3. Incluir una disposición que no deje duda que los datos que se recabarán y conservarán en el marco del Registro de Comunicaciones son aquéllos catalogados como de tráfico y localización, lo que no incluye el contenido de las comunicaciones;

4. Incluir una disposición que establezca que el tratamiento de los datos personales deberá realizarse conforme a lo dispuesto por la normatividad en la materia;
5. Incluir disposiciones que establezcan con precisión las medidas de seguridad que deberán tomar los proveedores y comercializadoras para la transmisión de datos personales;
6. Establecer con claridad las obligaciones de cada actor (proveedores y comercializadoras de servicios, por una parte, y por la otra, autoridades), respecto de los datos a recabar, conservar y transmitir, a fin de que ante alguna contingencia o acto fuera del marco de la ley sean identificables e imputables las responsabilidades;
7. Incluir una disposición que establezca la obligación de los proveedores y comercializadoras de poner a disposición de los usuarios el aviso de privacidad, así como de informarles las consecuencias de no proporcionar sus datos para su registro;
8. Sería conveniente derogar las Reglas del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil, a fin de concentrar en el Proyecto de reglamento las disposiciones pertinentes, con objeto de dar certeza jurídica sobre obligaciones, responsabilidades y procedimientos, y
9. Fundamentar debidamente la facultad que se está otorgando a la COFETEL para realizar cotejos y compulsas de la información con otros registros públicos.