

# ¿QUIÉN NO DEFIENDE TUS DATOS?

*La opacidad de la colaboración de  
empresas de telecomunicaciones en  
materia de seguridad y justicia*



**R3D**

Red en Defensa  
de los Derechos Digitales





---

**R3D**

Red en Defensa de los  
Derechos Digitales

Organización mexicana sin fines de lucro, dedicada a la defensa de los derechos humanos en el entorno digital. Utiliza diversas herramientas legales y de comunicación para hacer investigación de políticas, litigio estratégico, incidencia pública y campañas con el objetivo de promover los derechos digitales en México. En particular, la libertad de expresión, la privacidad, el acceso al conocimiento y la cultura libre.



Esta obra está disponible bajo licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

---

2018. Diseño: Citlalli Dunne para *Fósforo*

# INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) en 2014, supuso una ampliación considerable de las obligaciones de colaboración entre las empresas de telecomunicaciones y las autoridades en materia de seguridad y justicia. Los defectos y riesgos de dicha legislación al derecho a la privacidad de las y los usuarios han sido ampliamente documentados<sup>1</sup>, han sido objeto de un permanente, aunque insuficiente, debate público, e incluso han motivado importantes reformas y decisiones judiciales.

Un elemento indispensable para la calidad del debate público es la transparencia y el acceso a la información relacionada con la mencionada colaboración en materia de seguridad y justicia. A través del conocimiento de estadísticas respecto del volumen y alcance de las solicitudes que llevan a cabo autoridades para obtener datos personales de las y los usuarios de telecomunicaciones, la sociedad tiene la oportunidad de llevar a cabo un control social mínimo de la conducta de autoridades y empresas.

Bajo ese aparente entendimiento, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) emitió los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia<sup>2</sup> en los que incluyó obligaciones de transparencia por las que, entre otras cosas, las concesionarias y autorizadas de telecomunicaciones debían enviar al IFT un informe semestral respecto del número de requerimientos de

1. R3D: Red en Defensa de los Derechos Digitales. *El Estado de la Vigilancia: Fuera de control*. Noviembre de 2016. Disponible en: <https://r3d.mx/wp-content/uploads/R3D-edovigilancia2016.pdf>
2. Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia. 2 de Diciembre de 2015. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418339&fecha=02/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418339&fecha=02/12/2015)

información, como la localización geográfica en tiempo real o el acceso a los metadatos de comunicaciones de las y los usuarios.<sup>3</sup>

En el presente Informe, se realiza un análisis del cumplimiento de las obligaciones de transparencia mencionadas. De dicho análisis, se desprenden reiterados incumplimientos de parte del IFT y se revelan patrones de conducta de algunos concesionarios que sugieren graves violaciones a la ley y a la privacidad de las y los usuarios de telecomunicaciones.

No obstante que la información contenida en los informes semestrales es de gran utilidad para evaluar la conducta de empresas y autoridades en la colaboración en materia de seguridad y justicia, inexplicablemente, el IFT decidió recientemente eliminar dichas obligaciones<sup>4</sup>, favoreciendo así la opacidad e incrementando el riesgo de invasiones ilegítimas en la privacidad de las y los usuarios.

Este informe busca sensibilizar a los tomadores de decisiones, las empresas y a la sociedad en general, de la urgente necesidad de reinstalar obligaciones de transparencia respecto de la colaboración en materia de seguridad y justicia, e incluso, de que diversas autoridades lleven a cabo investigaciones profundas para determinar la probable responsabilidad administrativa y/o penal de diversas personas.

3. Lineamiento Décimo Octavo.
4. Modificación a los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Abril de 2018. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5517853&fecha=02/04/2018](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5517853&fecha=02/04/2018)

# MARCO LEGAL DE LA COLABORACIÓN DE EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

## Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Los artículos 189 y 190 de la LFTR<sup>5</sup> contemplan diversas obligaciones de colaboración en materia de seguridad y justicia por parte de los concesionarios y autorizados de telecomunicaciones.

El artículo 189 establece de manera genérica la obligación de los concesionarios de telecomunicaciones, e incluso, de los proveedores de servicios, aplicaciones y contenidos de “atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente”.

Por su parte, el artículo 190, fracción I, establece la obligación de “colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil”.

Por otro lado, el artículo 190, fracciones II y III, establecen las obligaciones de conservación y entrega de datos de comunicaciones de las y los usuarios, también conocidas como “metadatos de comunicaciones” o “datos de tráfico de comunicaciones”, cuando sean solicitadas por autoridades competentes.

En virtud de que, como ha sido reiteradamente demostrado<sup>6</sup>, las medidas de vigilancia descritas constitu-

5. Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR\\_311017.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_311017.pdf)
6. Grupo de Trabajo sobre Protección de Datos Establecido por el artículo 29 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo. *Dictamen 13/2011 sobre los servicios de geolocalización en los dispositivos móviles inteligentes*. 16 de mayo de 2011. Disponible en: [https://www.apda.ad/system/files/wp185\\_es.pdf](https://www.apda.ad/system/files/wp185_es.pdf)
7. CIDH y ONU. Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México. 4 de diciembre de 2017. Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones\\_Preliminares\\_ESP.PDF](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones_Preliminares_ESP.PDF); *Declaración Conjunta sobre Programas de Vigilancia y su Impacto para la Libertad de Expresión*. 21 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=927>; CIDH. *Relatoría Especial manifiesta preocupación ante denuncias sobre espionaje de periodistas y defensores de derechos humanos en México e insta a desarrollar una investigación completa e independiente*. 12 de Julio de 2017. Disponible en: <https://www>

yen interferencias severas en el derecho a la privacidad de las y los usuarios, además de que dichas interferencias, por su propia naturaleza, se llevan a cabo en secreto, es decir, sin que las personas afectadas tengan conocimiento de las interferencias, se ha reconocido que, entre otras cosas, es indispensable que las normas que establecen este tipo de medidas sean particularmente precisas, claras y detalladas, de manera que las personas puedan conocer de antemano, las circunstancias en las que el Estado podrá invadir su privacidad de manera legítima.

Igualmente ha sido reiteradamente reconocido<sup>7</sup> que la particularidad invasiva de las medidas de vigilancia y el potencial riesgo de abuso, hacen necesario que existan esquemas extraordinarios de control democrático, como lo es el control judicial previo o inmediato, las medidas de transparencia, supervisión independiente o el derecho a la notificación de las personas afectadas, entre otras medidas.

Las deficiencias de la LFTR respecto de sus definiciones y la ausencia de salvaguardas para prevenir, evitar o remediar instancias de abuso, además de generar polémica, han suscitado diversas irregularidades en la aplicación de las medidas de vigilancia que, por un lado, han puesto en severo riesgo la privacidad de las y los usuarios de telecomunicaciones y, en segundo término, han requerido que el Poder Judicial de la Federación y otros órganos intenten colmar las men-

cionadas deficiencias mediante la interpretación judicial o el ejercicio de facultades reglamentarias.

### Las (extintas) obligaciones de transparencia y rendición de cuentas sobre la colaboración en materia de seguridad y justicia

El artículo 298, fracción D, inciso V de la LFTR impone al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) la obligación de sancionar a los concesionarios y autorizados que no establezcan “las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad y privacidad de las comunicaciones de los usuarios”.

La anterior obligación es insuficiente por sí misma para colmar las deficiencias y omisiones de la LFTR en torno al control democrático que debe existir respecto de las medidas de vigilancia, sin embargo, la responsabilidad sancionatoria que posee el IFT revela la necesidad de que dicho órgano constitucional autónomo disponga de información y mecanismos para evaluar la conducta de los regulados y pueda cumplir la función que la ley le mandata.

Una de de las pocas disposiciones que, además de que clarificar parcialmente algunos aspectos de la colaboración en materia de seguridad y justicia que la LFTR es omisa en detallar, permitía al IFT allegarse de información para el cumplimiento de sus obligaciones de supervisión y sanción, eran los Lineamientos de Colaboración en

Materia de Seguridad y Justicia publicados en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2015<sup>8</sup>.

En particular, el Lineamiento Décimo Octavo establecía tres obligaciones en materia de transparencia que favorecerían un control social mínimo sobre la colaboración en materia de seguridad y justicia:

1. La obligación de las concesionarias y autorizadas de telecomunicaciones de entregar al IFT un informe semestral que debía contener información estadística como el número de requerimientos recibidos y cumplimentados de parte de autoridades facultadas.
2. La obligación del IFT de publicar la información estadística contenida en los informes semestrales en su portal de Internet.
3. La obligación del IFT de requerir a las autoridades facultadas un informe semestral con estadísticas sobre los requerimientos realizados a las empresas de telecomunicaciones.

Desafortunadamente, de manera inexplicable, el IFT decidió eliminar dichas obligaciones en abril de 2018<sup>9</sup>.

Más adelante se detallan los incumplimientos a la primera de las obligaciones y las irregularidades derivadas del análisis de los informes semestrales entregados por las empresas de telecomunicaciones, sin embargo, es preciso resaltar la utilidad que la información estadística contenida en dichos informes representaba para el interés público, así como el incumplimiento absoluto de las obligaciones dos y tres mencionadas por parte del IFT.

Si bien podría decirse que la tercera de las obligaciones mencionadas, consistente en la realización de requerimientos a autoridades, podría resultar redundante con las obligaciones que señala la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>10</sup>, no es el caso

- oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1069&IID=2*; ONU. *El derecho a la privacidad en la era digital*. 2017. Disponible en: [http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_34\\_L7\\_rev1.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_34_L7_rev1.pdf);
- El derecho a la privacidad en la era digital*. 2014. Disponible en: [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.37\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.37_en.pdf);
- El derecho a la privacidad en la era digital*. 2013. Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/C.3/68/L.45/Rev.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/68/L.45/Rev.1)
8. Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia. 2 de Diciembre de 2015. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418339&fecha=02/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418339&fecha=02/12/2015)
  9. Modificación a los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Abril de 2018. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5517853&fecha=02/04/2018](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5517853&fecha=02/04/2018)
  10. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 70, fracción XLVII. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
  11. R3D: Red en Defensa de los Derechos Digitales. El Estado de la Vigilancia: Fuera de control. Noviembre de 2016. Págs. 59, 83 y 101. Disponible en: <https://r3d.mx/wp-content/uploads/R3D-edo-vigilancia2016.pdf>
  12. SCJN. 10a Época. Registro 2012191. 2a Sala. Tesis Aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II. Administrativa. Tesis 2a. XLIV/2016 (10a.). Página 1305. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA EN TIEMPO REAL DE LOS EQUIPOS DE COMUNICACIÓN MÓVIL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 190, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN.

de los informes semestrales rendidos por las empresas de telecomunicaciones, pues con la eliminación de la mencionada obligación en los Lineamientos, no existe ningún otro mecanismo a través del cual las y los usuarios puedan acceder a dicha información.

De esta manera, la decisión del IFT constituye un retroceso preocupante para el acceso a la información y la privacidad de las y los usuarios de telecomunicaciones.

### ¿Quiénes son las “autoridades competentes”?

Uno de los aspectos más problemáticos generados por la falta de claridad de la LFTR ha sido la identificación de las “autoridades competentes” para realizar requerimientos a las empresas de telecomunicaciones para colaborar en medidas de vigilancia como la localización geográfica en tiempo real o el acceso a datos conservados.

Como ha sido documentado por R3D en el pasado, la falta de claridad en este aspecto ha producido un incremento considerable en el número de autoridades que se han considerado a sí mismas “autoridades competentes”, aunque su interpretación no tenga asidero constitucional o legal<sup>11</sup>.

No obstante lo anterior, derivado de diversas impugnaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido

la oportunidad de realizar una interpretación de los artículos 189 y 190 de la LFTR, con el objeto de clarificar cuáles son las autoridades que, de conformidad con lo que señala el artículo 16 constitucional, pueden considerarse como autoridades facultadas para solicitar a empresas de telecomunicaciones su colaboración para la realización de medidas de vigilancia.

En la resolución del Amparo en Revisión 964/2015, la Segunda Sala de la SCJN sostuvo que en aras de lograr un óptimo grado de certidumbre jurídica, debe entenderse que las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia a las que se refiere la LFTR son, exclusivamente<sup>12</sup>:

1. La Procuraduría General de la República.
2. Las Procuradurías y Fiscalías de las entidades federativas.
3. La Policía Federal.
4. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

### El requisito de autorización judicial

Otra de las deficiencias de la LFTR que han generado gran incertidumbre jurídica ha sido la indefinición respecto de la necesidad de una autorización judicial previa o inmediata para que la colaboración en materia de seguridad y justicia pueda ser considerada como constitucionalmente válida.

Dicha incertidumbre jurídica causó que entre los años 2014 y 2015, el 99%

de los requerimientos de localización geográfica en tiempo real y de entrega de datos conservados se llevaran a cabo sin un control judicial previo o inmediato<sup>13</sup>, poniendo en severo riesgo el derecho a la privacidad de las y los usuarios de telecomunicaciones.

En contraste, debe señalarse que a partir de agosto del 2016, existe mayor claridad normativa e interpretativa respecto de que es necesario para las autoridades facultadas obtener una autorización judicial previa o inmediata para requerir la colaboración de las empresas de telecomunicaciones en materia de seguridad y justicia.

Por un lado, en el mencionado Amparo en Revisión 964/2016, la SCJN estableció de forma manifiesta que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal facultada o el titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la entrega de la información resguardada por los concesionarios<sup>14</sup>.

Adicionalmente, el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>15</sup> (CNPP) fue reformado para incluir, como regla general, el requisito de autorización judicial previa para realizar requerimientos de localización geográfica en tiempo real o tener acceso a datos conservados por las empresas de telecomunicaciones, contemplándose solamente algunos supuestos de emergencia en los que la autorización judicial debe obtenerse en un plazo breve posterior a la formulación del requerimiento.

#### AUTORIDADES COMPETENTES PARA SOLICITARLA Y PRESUPUESTOS QUE LA AUTORIZAN.

Si bien la mencionada disposición legal hace referencia expresa a las "instancias de seguridad, procuración y administración de justicia" como las autoridades con que los concesionarios de telecomunicaciones y los autorizados deben colaborar en la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil, lo cierto es que a fin de lograr un óptimo grado de certidumbre jurídica a los gobernados, así como enmarcar adecuadamente la actuación de las autoridades en esta materia, se considera que las autoridades a que se refiere la porción normativa aludida son: (I) el Procurador General de la República, así como los Procuradores de las entidades federativas y, en su caso, los servidores públicos en quienes deleguen esta facultad, en términos del artículo 21 de la Constitución Federal; (II) la Policía Federal, conforme a lo previsto en el artículo 8, fracción XXVIII, de la ley que la regula; y, (III) la autoridad encargada de aplicar y coordinar directamente la instrumentación de la Ley de Seguridad Nacional en los supuestos establecidos en su artículo 5. Así, sólo las autoridades referidas podrán solicitar la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil cuando se presuma que existe un peligro para la vida o la integridad de las personas, lo que implica que dicha facultad no se circunscribe a un catálogo de delitos determinado, sino que encuentra su razón jurídica en la tutela de los derechos humanos a la vida y a la integridad personal, como valor supremo a cargo del Estado mexicano.

13. R3D: Red en Defensa de los Derechos Digitales. El Estado de la Vigilancia: Fuera de control. Noviembre de 2016. Págs. 65.

# EVALUACIÓN DE LOS INFORMES SEMESTRALES DE LAS CONCESIONARIAS Y AUTORIZADAS DE TELECOMUNICACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

Como fue mencionado anteriormente, los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia emitidos por el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en 2015<sup>16</sup> establecieron la obligación de que las concesionarias y autorizadas de telecomunicaciones debían remitir de manera semestral, durante los meses de enero y julio, un informe con información estadística sobre las solicitudes que recibieron por parte de autoridades en relación a:

- » El número de solicitudes recibidas, entregadas y negadas durante cada mes.
- » El nombre de la autoridad solicitante.
- » El tipo de vigilancia que se solicita ejercer sobre alguno de sus usuarios (acceso a datos conservados o localización geográfica).

A continuación se presentan algunos hallazgos del análisis de la información obtenida mediante dichos informes relativos a los años 2016 y 2017. La base de datos que recopila la información presentada por concesionarios y autorizados en la provisión de servicios de telecomunicaciones, que fue utilizada en el desarrollo del análisis tuvo que ser obtenida mediante solicitudes de acceso a la información, en tanto el IFT incumplió la obligación autoimpuesta de publicar los informes en su portal de Internet.

En las siguientes ligas se puede consultar copia de los informes remitidos por las empresas de telecomunicación en formato pdf:

- » 1er semestre de 2016:  
<https://r3d.mx/wp-content/uploads/Informes-IFT-primer-semestre-de-2016.pdf>

- » 2do semestre de 2016:  
<https://r3d.mx/wp-content/uploads/Informes-IFT-segundo-semester-2016.pdf>
- » 1er semestre de 2017:  
<https://r3d.mx/wp-content/uploads/Informes-IFT-primer-semester-de-2017.pdf>
- » 2do semestre de 2017:  
<https://r3d.mx/wp-content/uploads/Informes-IFT-segundo-semester-2017.pdf>

El análisis de los informes correspondientes a los años 2016 y 2017 remitidos por las concesionarias y autorizadas al Instituto Federal de Telecomunicaciones obtenidos mediante solicitudes de acceso a la información, nos permite tener un panorama general sobre el ejercicio de las facultades expresadas en los artículos 189 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y ubicar abusos e incongruencias.

## Cumplimiento en la entrega de informes semestrales

Según los datos remitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones apenas el cinco por ciento de las concesionarias y autorizadas cumplieron con la entrega de los informes en colaboración de justicia para el primer semestre del 2016. En el segundo semestre del 2016 este porcentaje subió a cerca del veinte por ciento, cayó a alrededor tres por ciento para el primer semestre de 2017, y finalmente, en relación a la entrega de los informes correspondientes al segundo semestre del 2017 se reporta un cumplimiento de entrega del ocho por ciento por parte de los concesionarios y autorizados.

La omisión en la entrega de informes por parte de sujetos regulados es la primera condición que impide

Disponible en: <https://r3d.mx/wp-content/uploads/R3D-edovigilancia2016.pdf>

14. SCJN. 10a Época. Registro 2011994. 2a Sala. Tesis Aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 32, Julio de 2016, Tomo I. Administrativa. Tesis 2a. XXXV/2016 (10a.). Página 776. COMUNICACIONES PRIVADAS. LA SOLICITUD DE ACCESO A LOS DATOS DE TRÁFICO RETENIDOS POR LOS CONCESIONARIOS, QUE REFIERE EL ARTÍCULO 190, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, DEBE REALIZARSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL Y SÓLO LA AUTORIDAD JUDICIAL PODRÁ AUTORIZAR LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN RESGUARDADA.

El derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas previsto en el artículo 16, párrafos decimosegundo y decimotercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como objeto garantizar la reserva de todo proceso comunicativo, por lo que su ámbito de protección comprende tanto su contenido, como los datos de identificación, pues éstos ofrecen información sobre las circunstancias en que se produce, como son la identidad de los interlocutores, el origen y el destino de las llamadas telefónicas, su duración y fecha. En ese sentido, la solicitud de acceso a los datos de tráfico retenidos por los concesionarios para su entrega tanto en tiempo real como dentro de las 48 horas siguientes contadas a partir de la notificación de la solicitud, que refiere el artículo 190, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, debe realizarse en términos del citado precepto constitucional, por lo que exclusivamente la autoridad

construir una visión completa de la forma en que se está ejerciendo la entrega de datos personales de los usuarios de telecomunicaciones a autoridades, lo

cual representa un obstáculo para que la transparencia pueda fungir como control social a la vigilancia.

	Primer semestre 2016	Segundo semestre 2016	Primer semestre 2017	Segundo semestre 2017
Porcentaje de empresas que cumplieron con la entrega de reportes	5,10%	20,31%	3,31%	8,42%
Porcentaje de empresas que NO cumplieron con la entrega de reportes (según información del IFT)	94,90%	79,69%	96,69%	91,58%

Porcentaje de concesionarios y autorizados que presentaron informes sobre colaboración en materia de vigilancia (2016 - 2017)

### Solicitudes desagregadas por tipo de autoridad solicitante

Entre los años 2016 y 2017 los concesionarios y autorizados de telecomunicaciones reportaron haber recibido poco más de ciento cuarenta mil solicitudes de acceso a

datos conservados y de localización geográfica (140,454 y 6,099 solicitudes respectivamente). En el 97% de dichas solicitudes las empresas de telecomunicaciones entregaron a autoridades la información solicitada.

Autoridades facultadas para ejercer vigilancia	Número de Solicitudes	Entregadas	Negadas
Procuraduría General de la República	27579	26287	1292
Procuradurías / Fiscalías Locales	72529	70801	1728
Policía Federal	90	76	14
CISEN	215	187	28
<b>TOTAL</b>	<b>100413</b>	<b>97351</b>	<b>3062</b>
Autoridades NO facultadas e indeterminadas	46110	40839	5271

Solicitudes de acceso a datos conservados y localización geográfica reportadas por concesionarios y autorizados (2016 - 2017)

Realizadas por...	Solicitudes realizadas	Entregadas	Negadas
Autoridades facultadas para ejercer vigilancia	68,5%	97,0%	3,0%
Autoridades NO facultadas e indeterminadas	31,5%	88,6%	11,4%

Porcentaje de solicitudes realizadas por tipo de autoridad (2016 - 2017)

En poco menos de un tercio de las solicitudes reportadas por empresas de telecomunicaciones dentro de los informes para los periodos del año 2016 y del año 2017 no es posible saber qué autoridad fue la que realizó la solicitud. Cuatro de los quince rubros de autoridades que realizaron más solicitudes lo ocupan autoridades indeterminadas.

Esta ambigüedad es otro factor que resta de manera importante efectividad a las obligaciones de transparencia estipuladas dentro de los lineamientos de colaboración en materia de seguridad y justicia. En otras palabras, en un tercio de las solicitudes reportadas por empresas de telecomunicación no es posible conocer si se violó la privacidad de los usuarios, al otorgar información a autoridades no facultadas.

judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la entrega de la información resguardada, para lo cual se deberán fundar y motivar las causas legales de ésta, así como expresar las personas cuyos datos serán solicitados y el periodo por el cual se requiera la información.

15. Código Nacional de Procedimientos Penales. Artículo 303.

16. Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia. Vigentes al 02 de abril de 2018. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418339&fecha=02/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418339&fecha=02/12/2015)

Nombre de autoridad	Solicitudes	Entregadas	Negadas	Porcentaje del total de solicitudes	Porcentaje acumulado
<b>1</b> Procuraduría General de la República	27579	26287	1292	18,8%	18,8%
<b>2</b> Otros: Otras, Otros y Otros diversos (Indeterminado)	26350	26324	26	18,0%	36,8%
<b>3</b> Fiscalía General del Estado de México	9889	9508	381	6,7%	43,6%
<b>4</b> Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México	9374	9178	195	6,4%	50,0%
<b>5</b> Fiscalía General de Veracruz	6887	6715	172	4,7%	54,7%

Nombre de autoridad	Solicitudes	Entregadas	Negadas	Porcentaje del total de solicitudes	Porcentaje acumulado
6 PGJ (Indeterminado)	4997	3173	1824	3,4%	58,1%
7 Fiscalía General de Puebla	4512	4484	28	3,1%	61,1%
8 Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato	3678	3572	106	2,5%	63,7%
9 Fiscalía General de Jalisco	3497	3401	96	2,4%	66,0%
10 Fiscalía General de Morelos	3424	3335	89	2,3%	68,4%
11 FG (Indeterminado)	3400	2221	1179	2,3%	70,7%
12 Fiscalía General de Querétaro	3276	3242	34	2,2%	72,9%
13 Procuraduría General de Justicia de Michoacán	2385	2358	27	1,6%	74,6%
14 Fiscalía General de Oaxaca	2289	2227	62	1,6%	76,1%
15 PJF y TSJ EDO MEX (Indeterminado)	2216	2216	0	1,5%	77,6%

*Autoridades con más solicitudes realizadas a concesionarios y autorizados*

Es importante agregar que para el caso de las autoridades reportadas por concesionarios y autorizados como "Otros", "otras" y "otros diversos" se entregó la información solicitada en cerca de la totalidad de los casos de solicitudes. Esto significa que entre los años 2016 y 2017 datos como la ubicación geográfica, los números con los que se sostuvieron llamadas telefónicas y conversaciones mediante mensajes de texto, entre otros datos, de más de veintiséis mil usuarios

fueron compartidos con autoridades no identificadas, potencialmente sin facultad legal para realizar dichos requerimientos.

En el caso de las solicitudes realizadas por autoridades identificadas no facultadas, las empresas de telecomunicaciones otorgaron el acceso a la información de sus usuarios en más del ochenta por ciento de dichas solicitudes. Entre las autoridades no facultadas en el ejercicio de la vigilancia que obtuvieron acceso a datos de usuarios se encuentran los Institutos

electorales de la Ciudad de México y de Oaxaca, los gobiernos del Estado de México y de Colima, las Secretarías de Marina,

de Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría Federal del Consumidor, entre otras como muestra la siguiente tabla.

Empresa / Autoridad no facultada	Solicitudes Recibidas	Solicitudes Entregadas	Solicitudes Negadas
Alestra	3	3	0
Gobierno de Colima	1	1	0
Gobierno del Estado de México	2	2	0
AT&T	3	1	2
Instituto Electoral de la Ciudad de México	1	0	1
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1	1	0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1	0	1
AXTEL	1	1	0
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Yucatán	1	1	0
BBG Comunicaciones	2	2	0
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas	1	1	0
Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California	1	1	0
Marcatel	1	1	0
Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	1	1	0
Maxcom	1	1	0
Instituto Electoral de la Ciudad de México	1	1	0
Megacable	38	27	11
Juzgado Primero Menor Civil	5	0	5
Juzgado Tercero Familiar de Morelia Michoacán	3	3	0
Juzgado Tercero Menor Civil	12	6	6
Policía Cibernética de Querétaro	16	16	0
PROFECO	2	2	0
Telcel	3	3	0
Secretaría de Marina	3	3	0

Solicitudes realizadas por autoridades no facultadas identificadas, desagregadas por empresa de telecomunicaciones (2016 - 2017)

La entrega de datos conservados o localización geográfica a autoridades no facultadas en el ejercicio de la vigilancia pone en peligro la privacidad y seguridad de las y los usuarios de servicios de telecomunicaciones y representa una violación a la legislación mexicana en la materia.

Existen por lo menos, dos posibles explicaciones de esta práctica: (1) las concesionarias y autorizadas desconocen la legislación en la materia, o bien (2) no cuentan con suficientes incentivos para cumplir con la legislación. Cualquiera que sea la explicación, resulta indispensable que las autoridades competentes realicen investigaciones exhaustivas de estas

potenciales violaciones y en su caso, apliquen las sanciones correspondientes.

La reducida diferencia, de poco más de quince puntos porcentuales entre los casos en que los sujetos regulados entregan y niegan la información a autoridades con facultades para vigilar y aquéllas que no tienen dichas facultades sugiere que un número importante de concesionarias no lleva a cabo un proceso diligente para determinar la procedencia del cumplimiento del requerimiento. Lo anterior supone la comisión de graves violaciones a la privacidad, e incluso la comisión de delitos.

Autoridad solicitante	Entregadas	Negadas
Con facultad para vigilar	97%	3%
Sin Facultad para vigilar	75%	25%

Porcentaje de solicitudes entregadas y negadas a autoridades con facultades y sin facultades para ejercer vigilancia (2016 - 2017)

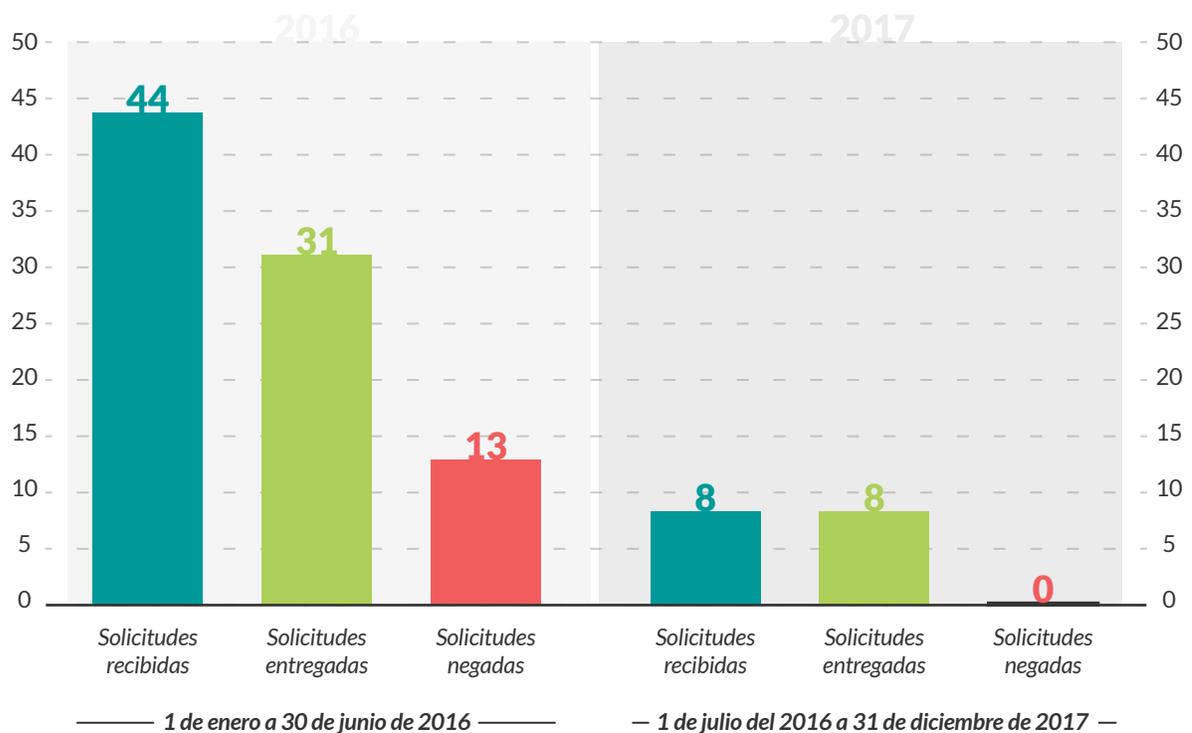
La disminución en el número de solicitudes realizadas por autoridades no autorizadas identificadas - como lo muestra la siguiente tabla - podría ser efecto de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al amparo en revisión 964/2015 en la que aclaró que el ejercicio de la vigilancia facultada en los artículos 189 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones sólo puede ser ejercido por la Procuraduría General de la República,

a las fiscalías y procuradurías locales, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y la Policía Federal.

### Solicitudes desagregadas por empresa de telecomunicaciones

Como era previsible, de los 17 concesionarios que han presentaron informes relativos a los años 2016 y 2017, los que recibie-

## Solicitudes de autoridades no facultadas identificadas



Solicitudes de autoridades no facultadas identificadas previas y posteriores a la resolución del amparo en revisión 964/2015

ron más solicitudes para entregar datos conservados y/o realizar la localización geográfica en tiempo real fueron las empresas que acaparan una mayor proporción del mercado de telecomunicaciones en telefonía móvil y fija<sup>17</sup>.

Las cuatro empresas de telecomunicaciones que recibieron más solicitudes en materia de colaboración y justicia acumulan cerca del 99% del total de las solicitudes del 2016 y el 2017.

Estas empresas reportaron haber entregado la información solicitada el 94% de las veces que les fue solicitado. Cabe resaltar que para este periodo Telcel y Telmex entregaron la información solicitada en cada una de las 116,616 solicitudes (110,214 y 6,402 respectivamente).

17. IFT. Segundo Informe Semestral Estadístico 2017. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/pagina-de-inicio/2ite2017.pdf>

Por su parte, Movistar que entregó cerca del 84% de las 11,500 solicitudes que recibió durante el mismo periodo. Por último, AT&T que solamente entregó la in-

formación solicitada en cerca del 62% de las 16,493 veces que recibió una solicitud por parte de alguna autoridad.

Empresa	Número de Solicitudes	Entregadas	Negadas
<b>Total</b>	<b>144609</b>	<b>136353</b>	<b>8256</b>
Telcel	110214	110214	0
AT&T	16493	10146	6347
Movistar	11500	9591	1909
Telmex	6402	6402	0

Número de solicitudes recibidas, entregadas y negadas por las principales cuatro empresas de telecomunicaciones (2016 - 2017)

Empresa	Número de Solicitudes	Entregadas	Negadas
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>94,29%</b>	<b>5,71%</b>
Telcel	76,22%	100,00%	0,00%
AT&T	11,41%	61,52%	38,48%
Movistar	7,95%	83,40%	16,60%
Telmex	4,43%	100,00%	0,00%

Porcentaje de solicitudes recibidas, entregadas y negadas por las principales cuatro empresas de telecomunicaciones (2016 - 2017)

Empresa	Solicitudes de autoridades no facultadas / no identificadas	Entregadas	Negadas
Telcel	33814	33814	0
AT&T	12163	6943	5220
Movistar	26	0	26
Telmex	0	0	0

Solicitudes recibidas, entregadas y negadas por las principales cuatro empresas de telecomunicaciones de parte de autoridades no facultadas o no identificadas (2016 - 2017)

Empresa	Porcentaje de solicitudes recibidas de parte de autoridades no facultadas / no identificadas
Telcel	31%
AT&T	74%
Movistar	0%
Telmex	0%

Porcentaje de solicitudes recibidas, entregadas y negadas por las principales cuatro empresas de telecomunicaciones de parte de autoridades no facultadas o no identificadas (2016 - 2017)

Empresa	Tipo de autoridad	Entregadas	Negadas
Telcel	Autoridad Facultada	100,00%	0,00%
	Autoridad indeterminada o no facultada	100,00%	0,00%
AT&T	Autoridad facultada	73.97%	26.03%
	Autoridad indeterminada o no facultada	57.08%	42.92%
Movistar	Autoridad Facultada	83.59%	16.41%
	Autoridad indeterminada o no facultada	0.00%	100.00%
Telmex	Autoridad Facultada	100,00%	0,00%
	Autoridad indeterminada o no facultada	0.00%	0,00%

Porcentaje de solicitudes entregadas y negadas a autoridades con facultades y autoridades indeterminadas o sin facultades para ejercer vigilancia desagregadas por las empresa de telecomunicaciones (2016 - 2017)

La tabla anterior muestra que existe una práctica generalizada por parte de algunas empresas de telecomunicaciones de entrega de información de sus usuarios a autoridades indeterminadas o sin facultades para realizar dichos requeri-

mientos. No existe ningún caso en el que una empresa de telecomunicaciones haya negado el acceso a datos de sus usuarios en la totalidad de los casos en que dicha información fue solicitada por autoridades no facultadas identificadas.

## CONCLUSIONES

- » El incumplimiento de los lineamientos en materia de seguridad y justicia por parte de las empresas de telecomunicaciones -al no presentar informes o no cumplir al entregar información incompleta o incierta- junto con la omisión por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones de publicar los informes recibidos y de solicitar los informes correspondientes a autoridades facultadas para ejercer vigilancia, para el periodo 2016-2017, representan importantes obstáculos para la transparencia en materia del ejercicio de vigilancia estatal.
- » La información revelada por los informes semestrales para el periodo 2016-2017 sugiere violaciones sistemáticas al derecho a la privacidad y la protección de datos personales por parte de empresas de telecomunicaciones, al otorgar acceso a datos personales de los usuarios a autoridades no facultadas en el ejercicio de la vigilancia.
- » Es necesario que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en cumplimiento de sus obligaciones, lleven a cabo los procedimientos de investigación y verificación correspondientes, de manera que queden establecidas las posibles violaciones a la ley y, en su caso, se apliquen las sanciones correspondientes.
- » La modificación de los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2018, por la que se derogan las obligaciones con las que anteriormente contaban las empresas de telecomunicaciones y el Instituto Federal de Telecomunicaciones para transparentar el ejercicio de la vigilancia estipulada en la Ley Federal de Telecomunicaciones representa un grave retroceso en materia de transparencia e impide que los importantes hallazgos derivados

de los informes semestrales rendidos en los años 2016 y 2017 puedan replicarse en el futuro, con lo cual se incrementan los riesgos de abuso de las medidas de vigilancia.

- » Con la derogación de las obligaciones de transparencia, las empresas de telecomunicaciones cuentan aún con menores incentivos para proteger la información de sus usuarios por lo que es posible que la proporción de los casos de abuso aumente o se perpetúe. La modificación de los lineamientos elimina un valioso recurso para inhibir malas prácticas y no permite al IFT cumplir con sus obligaciones de supervisión y sanción relacionadas con la privacidad de las comunicaciones de las y los usuarios.
- » Es imperante que se restablezcan las obligaciones de transparencia relacionadas con la colaboración de empresas de telecomunicaciones en materia de seguridad y justicia y se aproveche la oportunidad para diseñar formatos de reporte más comprehensivos, que incluyan otras categorías de colaboración, como la intervención de comunicaciones privadas y que se publique en línea en formatos abiertos.
- » Las empresas de telecomunicaciones deben continuar produciendo y publicando informes de transparencia relacionados con la colaboración en

materia de seguridad y justicia, independientemente de la ausencia de un requerimiento legal para ello.

- » Debe contemplarse la formulación de procesos educativos, en las que participen representantes de gobierno, poder judicial, órganos constitucionales autónomos, expertos de la sociedad civil, academia e industria que permitan a las concesionarias y autorizadas de telecomunicaciones y a otras partes interesadas, conocer las mejores prácticas de debida diligencia y transparencia en la colaboración en materia de seguridad y justicia en aras de mejores procesos para la protección de la privacidad de las y los usuarios de telecomunicaciones.



# ANEXO I - NOTA METODOLÓGICA

## Autoridades Facultadas para ejercer vigilancia que realizaron solicitudes (2016 - 2017)

1	CISEN	13	Fiscalía General de Durango
2	<b>Policía Federal:</b> Policía Federal, Secretaría de Gobernación - Comisión Nacional de Seguridad	14	Fiscalía General de Justicia del Estado de México / Fiscalía Especializada en Secuestro Zona Oriente Estado de México
3	<b>Procuraduría General de la República:</b> Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, Agencia de Investigación Criminal, Ministerio Público de la Federación, Procuraduría General de la República y Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	15	Procuraduría General de Justicia de Guanajuato
		16	Fiscalía General de Guerrero
		17	Procuraduría General de Justicia de Hidalgo
<b>Procuradurías / Fiscalías locales:</b>		18	Fiscalía General de Jalisco / Policía Cibernética de Jalisco / Coordinación de Policía Cibernética de Jalisco
4	Fiscalía General de Aguascalientes	19	Procuraduría General de Justicia de Michoacán / Unidad de Servicios de Inteligencia Michoacán
5	Procuraduría General de Justicia de Baja California	20	Fiscalía General de Morelos
6	Procuraduría General de Justicia de Baja California Sur	21	Fiscalía General de Nayarit
7	Fiscalía General de Campeche	22	Procuraduría General de Justicia de Nuevo León
8	Fiscalía General de Chiapas	23	Fiscalía General de Oaxaca
9	Fiscalía General de Chihuahua / Asesor del Fiscal General del Estado de Chihuahua	24	Fiscalía General de Puebla
10	Fiscalía General de Coahuila	25	Fiscalía General de Querétaro
11	Procuraduría General de Justicia de Colima	26	Fiscalía General de Quintana Roo
12	Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México / Agencia Especial de Investigación para Secuestros y Extorsiones	27	Fiscalía General de San Luis Potosí
		28	Fiscalía General de Sinaloa

### *Autoridades Facultadas para ejercer vigilancia que realizaron solicitudes (2016 - 2017)*

29	Fiscalía General de Sonora	33	Fiscalía General de Yucatán
30	Fiscalía General de Tabasco / Fiscalía para Combate al Secuestro y Extorsión de Tabasco	34	Fiscalía General de Veracruz
31	Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas	35	Procuraduría General de Justicia de Zacatecas
32	Procuraduría General de Justicia de Tlaxcala		

### *Autoridades No Facultadas para ejercer vigilancia que realizaron solicitudes (2016 - 2017)*

1	Gobierno de Colima	9	PROFECO
2	Gobierno del Estado de México	10	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
3	Instituto Electoral de la Ciudad de México	11	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
4	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	12	Secretaría de Marina
5	Juzgado Primero Menor Civil	13	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas
6	Juzgado Tercero Familiar de Morelia Michoacán	14	Seguridad Pública del Estado de Yucatán
7	Juzgado Tercero Menor Civil	15	Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California
8	Policía Cibernética de Querétaro		

### *Autoridades Indeterminadas que realizaron solicitudes (2016 -2017)*

1	Autoridad 1	6	JCA
2	Autoridad 2	8	JJO
3	FG	18	Juez de Control en el Estado de México
4	Guanajuato	19	Juzgado Noveno de Distrito
5	Hidalgo	20	Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guerrero
7	JC-JO	21	Juzgado Primero de Distrito

### Autoridades Indeterminadas que realizaron solicitudes (2016 -2017)

9	Morelos	41	Poder Judicial de la Federación Oaxaca
10	Otros: Otros, Otras y Otros diversos.	42	Poder Judicial de la Federación Puebla
11	PF	43	Poder Judicial de la Federación Querétaro
12	PGJ	44	Poder Judicial de la Federación Quintana Roo
13	PJF	45	Poder Judicial de la Federación San Luis Potosí
14	PJF y TSJ EDO MEX	46	Poder Judicial de la Federación Sinaloa
22	Poder Judicial de la Federación	47	Poder Judicial de la Federación Sonora
23	Poder Judicial de la Federación Aguascalientes	48	Poder Judicial de la Federación Tabasco
24	Poder Judicial de la Federación Baja California	49	Poder Judicial de la Federación Tamaulipas
25	Poder Judicial de la Federación Baja California Sur	50	Poder Judicial de la Federación Tlaxcala
26	Poder Judicial de la Federación Campeche	51	Poder Judicial de la Federación Veracruz
27	Poder Judicial de la Federación Chiapas	52	Poder Judicial de la Federación y Tribunal Superior de Justicia del Estado de México
28	Poder Judicial de la Federación Chihuahua	53	Poder Judicial de la Federación Yucatán
29	Poder Judicial de la Federación Ciudad de México	54	Poder Judicial de la Federación Zacatecas
30	Poder Judicial de la Federación Coahuila	55	Poder Judicial del Estado de Nuevo León
31	Poder Judicial de la Federación Colima	56	Poder Judicial del Estado de Querétaro
32	Poder Judicial de la Federación Durango	57	Poder Jurídico del Estado de Zacatecas
33	Poder Judicial de la Federación Guanajuato	15	Procuraduría General de Justicia
34	Poder Judicial de la Federación Guerrero	58	Sinaloa
35	Poder Judicial de la Federación Hidalgo	59	Tamaulipas
36	Poder Judicial de la Federación Jalisco	16	TSJ
37	Poder Judicial de la Federación Michoacán	17	TSJ Ciudad de México
38	Poder Judicial de la Federación Morelos	60	Veracruz
39	Poder Judicial de la Federación Nayarit	61	Yucatán
40	Poder Judicial de la Federación Nuevo León		



# ¿QUIÉN NO DEFIENDE TUS DATOS?

*La opacidad de la colaboración de  
empresas de telecomunicaciones  
en materia de seguridad y justicia*

