



RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (INSTITUTO) SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PADRÓN NACIONAL DE USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL (PANAUT)

Índice

I.	Contexto.....	1
II.	Recomendaciones.....	3

I. Contexto

El 16 de abril de 2021 se modificó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) Se reformaron los artículos 176 y 190, fracciones VI, primer párrafo, y VII, y se adicionó una fracción XLII Bis al artículo 15; un Capítulo I Bis denominado "Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil" (PANAUT), al Título Séptimo, con los artículos 180 Bis, 180 Ter, 180 Quáter, 180 Quintus, 180 Sextus y 180 Septimus; un Capítulo II Bis denominado "Sanciones en materia del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil", al Título Décimo Quinto, con los artículos 307 Bis, 307 Ter, 307 Quáter y 307 Quintus de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Considerando que:

1. Los cambios efectuados a la LFTR pueden tener un impacto considerable en las actividades que realiza el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), ya que deberá comenzar a implementar lo indicado en las reformas a la LFTR antes de 180 días a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación y que por el momento carece de recursos para comenzar su implementación.
2. La naturaleza y encargo constitucional del IFT no contemplan la implementación y administración de un sistema de misión crítica como el requerido por la ley para la implementación de un sistema complejo como el PANAUT, que deberá formar parte del Registro Público de Telecomunicaciones y que debe almacenar y gestionar los datos personales de los usuarios de telefonía móvil bajo diversos preceptos en la legislación sobre la materia y en materia de derechos humanos.



3. La implementación del PANAUT requerirá al menos el despliegue de infraestructura y sistemas de información en el IFT y también por los concesionarios y los posibles autorizados, debiendo garantizar la protección de la información y los datos personales, conforme a las disposiciones normativas en esa materia. Adicionalmente estos sistemas de información deberán formar parte del Registro Público de Telecomunicaciones (RPT), por lo que deberá evaluarse si los sistemas existentes – el Registro Público de Concesiones (RPC) y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura (SNII) – deberán interactuar y la manera como deberán hacerlo sin generar una vulnerabilidad a la integridad del PANAUT. Esto requerirá un esfuerzo significativo para garantizar la eficiencia de funcionamiento y seguridad de la información.
4. Los artículos reformados en la LFTR presentan un reto para el IFT respecto a los principios establecidos en los artículos 2º, 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), entre los que se encuentran el derecho a la información, el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, el derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación, el derecho de acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, el derecho de acceso a la banda ancha el derecho de acceso a internet, la obligación del Estado a establecer condiciones de competencia efectiva en los servicios, la garantía de integración a la sociedad de la información y el conocimiento, la política de inclusión digital universal, los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, la inviolabilidad de la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio, la prohibición de restricción del derecho a la difusión de información, la libertad de difusión, el impedimento del secuestro de bienes usados para la difusión de la información, la extensión de la red de comunicaciones para la integración de comunidades, el establecimiento de condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, y la incorporación de tecnologías para incrementar la capacidad productiva de los pueblos originarios e indígenas.
5. La reforma a los artículos de la LFTR obliga al IFT a emitir las disposiciones administrativas y lineamientos para la implementación y operación del PANAUT.



También reconociendo que:

1. El 12 de mayo de 2021 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) aprobó presentar una controversia constitucional en contra de diversas disposiciones contenidas en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2021. Una vez que el IFT indicó que “no podría destinar en este momento recursos al PANAUT, debido a que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2021 no contempla recursos para poner en marcha dicho registro, por lo que el mandato legislativo para que el IFT lleve a cabo acciones para instalar, operar, regular y mantener el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil configura una afectación directa a una garantía institucional de este órgano autónomo prevista en la Constitución¹”.
2. El IFT informó que “el Pleno consideró también que el acto legislativo contiene elementos que podrían contraponerse con el mandato del IFT de garantizar los derechos contenidos en los artículos 6º y 7º de la Constitución, así como de favorecer el acceso a los servicios de telecomunicaciones, que son derechos fundamentales²”.

II. Recomendaciones

Por lo anterior, este V Consejo Consultivo recomienda al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en caso de que esta ley permanezca sin modificaciones sustanciales y se mantenga la obligación de implementar el PANAUT, que:

- I. Se dé prioridad a la seguridad y confiabilidad de los datos y la información en el diseño y la implementación del PANAUT, La puesta en marcha de este sistema es un reto para el Instituto dado el tiempo y los recursos existentes debido a la alta exigencia y la poca holgura para este sistema de misión crítica, la falta de experiencia en la materia e inexistencia de diseño previo en el Instituto. La confidencialidad y seguridad de la información debe garantizarse en todo el proceso, incluido el

¹ <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-aprueba-interponer-controversia-constitucional-en-contra-de-diversas-disposiciones>

² Ídem



momento en que se recaban los datos. Entre estos mecanismos deberían considerar establecer una auditoria permanente de la seguridad e integridad del PANAUT.

- II. Se lleve a cabo la evaluación de impacto en la protección de datos personales impuesta en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (artículos 74 a 79) y que IFT, en su carácter de sujeto obligado, la presenta ante el INAI con la debida oportunidad para incorporar las recomendaciones que este instituto emita. Aun cuando no son vinculantes, provienen de una autoridad especializada y por lo tanto sumarán a que se adopten las mejores prácticas durante la implementación e integración del PANAUT.
- III. Se implementen mecanismos para que el usuario final en todo momento tenga certeza que su información está segura y que sus derechos son respetados desde que sus datos son recabados y durante toda la cadena de transferencias que seguirán hasta la entrega al Instituto y posteriormente cuando sus datos estén administrados y almacenados en los sistemas a cargo del IFT. A partir de su puesta en marcha, el Instituto será responsable de cualquier irrupción y filtración de información.
- IV. Considere los retos, riesgos y costos directos e indirectos de la implementación del PANAUT para el Instituto, los concesionarios y para el usuario final. Por lo tanto, el efecto que tendrá en la competencia en el sector, ya que se podría encarecer la prestación del servicio y disponibilidad de terminales de comunicación al usuario.
- V. Se defina a la brevedad el alcance del concepto “datos biométricos” contenido en las reformas a la LFTR para aclarar a los usuarios si se trata de una simple huella dactilar o una batería completa de datos biométricos, tomando en cuenta la experiencia nacional e internacional, así como las mejores prácticas. Invitamos al IFT a tomar en consideración que, si bien una descripción completa biométrica del individuo permite su identificación, también conlleva un riesgo a la seguridad de los datos personales. De la misma forma los dispositivos tecnológicos que deberán contar el concesionario y autorizados pueden encarecer el servicio de telefonía móvil en detrimento del usuario.
- VI. En los lineamientos que deberán ser publicados por el IFT, se elabore y difunda, en colaboración con el INAI de ser procedente, una lista de equipos que cumplen con los requisitos funcionales y de seguridad para la toma de los datos biométricos de

4



acuerdo con la definición de éstos y las capacidades de los concesionarios y posibles autorizados que deban recabar de estos datos. La estructura de las redes de distribución y comercialización de los equipos terminales y tarjetas SIM de los concesionarios –habitualmente, en manos de terceros– presenta retos operativos y debilidades en la seguridad informática que deberán ser resueltos por el Instituto antes de la liberación del PANAUT. Es necesario garantizar la integridad, confiabilidad y seguridad de la información de extremo a extremo– desde que el usuario entrega la información a un particular hasta que queda a resguardo del Instituto.

- VII. En el despliegue del PANAUT, será indispensable implementar medidas para supervisar que se cumplan los procesos establecidos. Además, deberán ser implementadas medidas en colaboración con los ministerios públicos para agilizar los procesos de denuncias por robo o extravío de equipos celulares o tarjetas SIM ante las autoridades. Es fundamental realizar campañas y programas informativos para incentivar la denuncia en forma inmediata del robo o extravío de sus equipos celulares o de las tarjetas SIM, así como para prevenir el robo de identidad y el uso ilícito de las líneas telefónicas móviles. También se deberá indicar al usuario final cómo se podrá modificar – bajo cualquier circunstancia – su información incluyendo el registro extemporáneo de líneas, el no registro y la modificación de los datos en el PANAUT.
- VIII. Se diseñen e implementen las campañas de información dirigida a los usuarios con la anticipación suficiente y que les permita cumplir con su obligación de registrar y actualizar sus datos.
- IX. Considere el mecanismo de la Consulta Pública para tomar en cuenta las opiniones sobre el diseño, la implementación y operación del PANAUT y del RPT que tengan los usuarios finales, concesionarios, operadores y otros organismos e instituciones incluyendo al Instituto Nacional de Acceso a la Información. Sin duda este mecanismo podría tener un impacto positivo en la percepción tanto del PANUT como del trabajo del Instituto.
- X. Se revise la arquitectura y diseño del Registro Público de Concesiones y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura para incorporar mejoras en su diseño, seguridad y consistencia de los datos para contar con información confiable con alta disponibilidad y accesibilidad. La posible implementación del PANAUT como parte



5



del Registro Público de Telecomunicaciones representa un momento único para mejorar el diseño de estos dos sistemas previos.

Dr. Ernesto M. Flores-Roux
Presidente

Mtro. Roberto Carlos Uribe Gómez
Secretario del Consejo Consultivo

La Recomendación fue aprobada por el V Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 20 de mayo de 2021 y votada en términos del artículo 17 último párrafo, con mayoría de votos de los Consejeros Sara Gabriela Castellanos Pascacio, Isabel Clavijo Mostajo, Mario de la Cruz Sarabia, Ernesto M. Flores-Roux, Gerardo Francisco González Abarca, Salvador Landeros Ayala, Luis Miguel Martínez Cervantes, Jorge Fernando Negrete Pacheco, Lucía Ojeda Cárdenas, María Catalina Ovando Chico, Euridice Palma Salas, Fabiola Alicia Peña Ahumada, Armida Sánchez Arellano y Salomón Woldenberg Esperón; y, con el voto en contra del Consejero Erik Huesca Morales; mediante Acuerdo CC/IFT/VotaciónElectrónica/2, de fecha 25 de mayo de 2021.

De acuerdo con el párrafo sexto del Artículo 17 y Artículo 18 de las Reglas de Operación de este Consejo Consultivo, el razonamiento del voto en contra, forma parte integral de la Recomendación.



De: Erik Huesca <[REDACTED]>

Enviado el: miércoles, 26 de mayo de 2021 02:21 p. m.

Para: [REDACTED]

Asunto: Re: Recomendación PANAUT [REDACTED]

En contra

Cómo expresé la recomendación va más allá de una recomendación efectiva sobre acciones actuales, parte de un supuesto que todavía no es concreto.