

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 449
19 diciembre 2021
Original: español

INFORME No. 437/21
PETICIÓN 273-17
INFORME DE ADMISIBILIDAD

LUIS FERNANDO GARCÍA MUÑOZ Y OTROS
MÉXICO

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 19 de diciembre de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 437/21. Petición 273-17. Admisibilidad. Luis Fernando García Muñoz y otros. México. 19 de diciembre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Luis Fernando García Muñoz, Danya Odette Centeno García, Agneris Sampieri Ortega, Vladimir Alexei Chorny Elizalde y Carlos Alberto Brito Ocampo
Presunta víctima:	Luis Fernando García Muñoz y Bosque David Iglesias Guzmán
Estado denunciado:	México ¹
Derechos invocados:	Artículos 8 (Garantías judiciales), 9 (Principio de legalidad), 11 (Derecho a la vida privada), 13 (Libertad de Expresión) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² , en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	8 de enero de 2017
Notificación de la petición al Estado:	10 de julio de 2020
Primera respuesta del Estado:	13 de agosto de 2021
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	17 de noviembre de 2021

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento realizado el 24 de marzo de 1981)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (Garantías judiciales), 9 (Principio de legalidad), 11 (Derecho a la vida privada), 13 (Libertad de Expresión) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, 6 de julio de 2016
Presentación dentro de plazo:	Sí, 5 de enero de 2017

V. HECHOS ALEGADOS

1. Los señores Luis Fernando García Muñoz y Bosque David Iglesias Guzmán, usuarios del servicio de telefonía móvil y ciudadanos mexicanos, acuden a la CIDH alegando la responsabilidad internacional

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Joel Hernández García, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante, "CADH" o "Convención Americana".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

del Estado mexicano por el dictado de ciertas disposiciones de una norma de telecomunicaciones, que establecen medidas de vigilancia encubierta que repercuten en el derecho a la vida privada de los usuarios de telecomunicaciones.

2. La parte peticionaria explica que el 24 de marzo de 2014 el entonces presidente presentó ante el Senado de la República una iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México, reformando, adicionando y derogando diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Este proyecto fue discutido y aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores el 4 de julio de 2014. El 8 de julio de 2014 la Cámara de Diputados aprobó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante, “LFTR”), que fue promulgada y publicada el 14 de julio de 2014.

3. Los peticionarios afirman que las disposiciones contenidas en los artículos 189 y 190, fracciones I, II, y III, utilizan un lenguaje vago, impreciso y poco claro respecto de los casos y condiciones en los que estas medidas pueden ser utilizadas y en general no se contemplan salvaguardas suficientes para inhibir los riesgos de abuso.

4. En particular, detallan que el artículo 189 establece obligaciones genéricas de colaboración con las autoridades a las empresas que prestan servicios de telecomunicaciones y a proveedores de servicios, aplicaciones y contenidos. En esta línea, el artículo 190, fracción I, obliga a las empresas de telecomunicaciones a colaborar con las autoridades en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil. Por su parte, el artículo 190, fracción II, obliga a las empresas de telecomunicaciones a conservar “un registro y control de comunicaciones” por 24 meses, que incluye una lista amplia de datos de comunicaciones respecto de todos los usuarios, tales como números de origen y destino, datos de identificación de los dispositivos, fecha, hora y duración de las comunicaciones y la localización geográfica de los comunicantes. Por último, el artículo 190, fracción III, obliga a las empresas de telecomunicaciones a entregar los datos conservados a las autoridades que así lo requieran.

5. A raíz de la publicación de la LFTR, las presuntas víctimas interpusieron el 23 de septiembre de 2014 una demanda de amparo indirecto, alegando que las medidas de vigilancia contempladas en los artículos 189 y 190 de la ley violaban sus derechos a la vida privada, al debido proceso, a la libertad de expresión y a un recurso efectivo. En particular, señalaron que la conservación automática masiva e indiscriminada de sus metadatos de comunicaciones constituía una injerencia arbitraria en su derecho a la vida privada, en tanto resultaba innecesaria y desproporcionada. Además, indicaron que las normas que contemplan la entrega de datos de comunicaciones, el monitoreo en tiempo real de su localización geográfica y otras formas de colaboración no resultan claras, precisas y detalladas respecto de los casos, circunstancias y procedimientos en los que puede invadirse su esfera privada. Asimismo, cuestionaron que no se establece textualmente el requisito de autorización judicial previa ni otras salvaguardas contra el abuso.

6. El 16 de febrero de 2015 el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, negó el amparo, desestimando los argumentos de los peticionarios. Sin embargo, el Tribunal consideró que las preguntas víctimas tenían interés jurídico en el caso, tomando en cuenta su condición de usuarios de telecomunicaciones. Para así decidir, tomó en cuenta “la secrecía con la que operan los requerimientos referidos en los artículos 189 y 190, fracciones I, II y III, de la ley en cita” y determinó que “dichos dispositivos puedan ser controvertidos, en su calidad de normas de carácter autoaplicativas, con el único requisito de que se acredite verazmente la calidad de usuario de telecomunicaciones que le asiste al gobernado de que se trate”.

7. La parte peticionaria informa que el 4 de marzo de 2015 las presuntas víctimas interpusieron un recurso de revisión, que fue turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República. El Tribunal determinó, mediante resolución del 9 de julio de 2015, declarar su incompetencia para resolver el tema de constitucionalidad respecto de las dos presuntas víctimas y remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. El 4 de marzo de 2016, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de revisión, confirmando la sentencia recurrida y negando el amparo solicitado. Ello fue notificado a las presuntas víctimas el 6 de julio de 2016. La Suprema Corte estableció que los artículos 189 y 190, fracciones I, II, y III, no eran contrarios a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica ya que hacen remisión a otras leyes o lineamientos, ni a los derechos de protección de datos personales e inviolabilidad de las comunicaciones dado que no contienen permisión alguna para que las autoridades interfieran en las comunicaciones privadas de las personas o en los datos de tráfico de comunicaciones. Finalmente, la Suprema Corte interpretó ciertas disposiciones de la norma, definiendo qué autoridades podían solicitar información a las empresas de telecomunicaciones, y afirmando que la medida de localización geográfica solo puede ser solicitada cuando se presume que existe un peligro para la vida o integridad de las personas.

9. Por su parte, el Estado alega que las medidas contenidas en los artículos 189 y 190, fracciones I, II y III de la LFTR, no son contrarias a los derechos humanos contenidos en la Convención Americana. Sobre el particular, resalta que el actuar de las autoridades se encuentra debidamente limitado y acotado, ya que las solicitudes de colaboración deben formularse por escrito, estar debidamente fundadas y motivadas, así como deben ser emitidas por autoridades competentes. Respecto de la localización geográfica, afirma que ésta se limita a la ubicación del lugar del que proviene una llamada realizada a través de un equipo móvil asociado a una línea y no comprende la intervención de comunicaciones ni el registro de llamadas. Asimismo, afirma que se trata de una restricción admisible al derecho a la vida privada, puesto que persigue un fin legítimo -el desarrollo de una investigación y persecución eficaz de las conductas ilícitas-, para el cual esta medida es idónea, a la vez que resulta necesaria y proporcional, en razón del fin perseguido -proteger la vida e integridad de las personas-. Por último, sostiene que el mero registro y conservación de información relacionada con el proceso comunicativo de los usuarios no constituye una intromisión ilícita a la privacidad o intimidad de las personas, ya que la obtención de tal información es connatural al tráfico de datos de las comunicaciones.

10. Por otra parte, el Estado informa que el 2 de diciembre de 2015 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expidió los “Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia”, cuyo objetivo es establecer las disposiciones técnicas y administrativas necesarias para proveer la observancia de las obligaciones contenidas en el título octavo de la LFTR, sobre la colaboración con la justicia. El Estado señala que se llevaron a cabo reuniones de trabajo con diversas autoridades de seguridad y procuración de justicia tales como la Procuraduría General de la República, la Policía Federal y la Coordinación Nacional Antisecuestro. Indica que el 16 de febrero de 2016, Luis Fernando García Muñoz, uno de los peticionarios, promovió un juicio de amparo indirecto en contra del mencionado Acuerdo ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, que fue declarado improcedente el 18 de abril de 2016, dado que no se acreditó contar con un interés jurídico para combatir el Acuerdo.

11. Por último, el Estado sostiene que la petición no cumple con los requerimientos de la competencia *ratione personae* establecidos por la CIDH, dado que los peticionarios no han referido en momento alguno que los artículos 189 y 190 de la LFTR de hayan aplicado en su detrimento, es decir, no han identificado un solo acto de aplicación en su perjuicio. Asimismo, alega que la petición es inadmisibles debido a que la misma ha sido presentado en forma extemporánea ya que el plazo de 6 meses fue excedido al menos por 11 días. En este sentido, detalla que la sentencia dictada por la SCJN fue notificada el 6 de julio de 2016 y la petición fue presentada el 17 de enero de 2017.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

12. La parte peticionaria plantea que ha habido un agotamiento de los recursos internos dado que las presuntas víctimas interpusieron y agotaron los recursos de la jurisdicción interna susceptibles de remediar las violaciones alegadas. Señala que el 23 de septiembre de 2014 interpusieron una demanda de amparo indirecto, que fue negada por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones el 16 de febrero de 2015. Indica que, ante dicha resolución, presentaron un recurso de revisión, que fue resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, declarando su incompetencia y remitiendo los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Finalmente, afirma que la

Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió sentencia el 4 de mayo de 2016, notificada el 6 de julio de 2016, confirmando la sentencia apelada. El Estado, por su parte, no controvierte estos hechos. Sin embargo, señala que la petición es inadmisibles debido a que la misma ha sido presentado en forma extemporánea.

13. Por tanto, la Comisión entiende que los recursos internos se encuentran agotados con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resuelve la negativa del amparo, la cual fue notificada el 6 de julio de 2016. Asimismo, la CIDH verificó que la petición fue presentada por correo electrónico el 5 de enero de 2017, por lo que cumple con el requisito de presentación en el plazo establecido en los artículos 46.1.b de la Convención Americana y 32.1 del Reglamento de la CIDH.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

14. La Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones respecto a la afectación del derecho a la vida privada de usuarios de telecomunicaciones ante el dictado de una norma que contempla el acceso a metadatos de comunicaciones conservados en forma masiva e indiscriminada por las empresas que prestan servicios de telecomunicaciones, el monitoreo de la localización geográfica de equipos de comunicación en tiempo real, y otras formas de colaboración entre empresas y autoridades que no son definidas de manera explícita en la ley. Alegan una falta de certeza jurídica en torno a los casos, circunstancias y procedimientos a través de los cuales se pueden llevar a cabo las medidas de vigilancia, así como una ausencia de salvaguardas adecuadas y suficientes para inhibir el abuso de dichas medidas. Por su parte, el Estado considera que las medidas en discusión cumplen con estándares de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en función del fin legítimo que persigue el Estado mexicano, y sostiene que su mera existencia no implica un perjuicio a los derechos humanos de los peticionarios.

15. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (Garantías judiciales), 9 (Principio de legalidad), 11 (Derecho a la vida privada), 13 (Libertad de Expresión) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno).

16. Por último, la Comisión observa que el Estado plantea la falta de competencia *ratione personae*, dado que los peticionarios no han referido en momento alguno que los artículos 189 y 190 de la LFTR de hayan aplicado en su detrimento, es decir, no han identificado un solo acto de aplicación en su perjuicio. Sobre este punto, la Comisión observa que esta cuestión ya fue debatida a nivel interno, donde los peticionarios plantearon que, dada la naturaleza secreta de las medidas de vigilancia encubierta contempladas en las disposiciones impugnadas, resultaría irrazonable exigir un acto de aplicación concreto de dichas medidas para reclamar su inconstitucionalidad, pues, dada la imposibilidad de conocer si se ha sido sujeto de aplicación de las medidas de vigilancia, se haría imposible asimismo el acceso a un recurso efectivo para remediar las violaciones cometidas en el abuso de dicha medida. Asimismo, respecto del artículo 190 fracción II de la LFTR, alegaron que la sola entrada en vigor de la norma afectación a su esfera jurídica era clara ya que dicha disposición obliga, desde su entrada en vigor a las concesionarias de telecomunicaciones y, en su caso, las autorizadas, a conservar un registro de datos sobre las comunicaciones, lo cual afecta directamente sus derechos a la vida privada y a la inviolabilidad de las comunicaciones.

17. Sobre el particular, el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones que resolvió el amparo en primera instancia entendió que resultaba procedente que, “ante la secrecía con la que operan los requerimientos referidos en los artículos 189 y 190, fracciones I, II y III, de la ley en cita, dichos dispositivos puedan ser controvertidos, en su calidad de normas de carácter autoaplicativas, con el único requisito de que se acredite verazmente la calidad de usuario de telecomunicaciones que le asiste al gobernado de que se trate, lo que sí acontece en el caso concreto con la parte quejosa”.

18. Por tanto, a los efectos de la admisibilidad, la Comisión considera que las disposiciones legislativas impugnadas constitucionalmente en el presente caso tienen un efecto directo en los derechos de las presuntas víctimas.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 9, 11, 13 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con sus artículos 1.1 y 2, y;

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 19 días del mes de diciembre de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.