

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
1769/2017.
QUEJOSA Y RECURRENTE: *****.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIO:
ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.**

Vo. Bo.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **de dos mil diecisiete.**

VISTOS para resolver el amparo directo en revisión identificado al rubro y;

RESULTANDO:

PRIMERO. Trámite y resolución del juicio de amparo. Mediante escrito presentado el veintitrés de septiembre de dos mil quince en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *********, por conducto de su apoderado general *********, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra la sentencia dictada por la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana del referido órgano jurisdiccional, el diez de agosto de ese mismo año, en el juicio de nulidad *********.

En acuerdo de dos de octubre de dos mil quince, la Presidenta del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió la demanda de amparo y la registró con el expediente

*****.

Agotados los trámites de ley, el Tribunal Colegiado dictó sentencia el dos de febrero de dos mil diecisiete en la que **negó el amparo solicitado.**

SEGUNDO. Trámite del recurso de revisión. Inconforme con la anterior determinación, la quejosa interpuso recurso de revisión en su contra, mediante escrito presentado el ocho de marzo de dos mil diecisiete en la Oficialía de Partes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión con el número **1769/2017**; ordenó que se turnara el asunto al señor Ministro Alberto Pérez Dayán y se enviara a esta Segunda Sala a efecto de que su Presidente dictara el acuerdo de radicación respectivo; lo que se realizó el dieciséis de mayo del presente año.

Cabe señalar que el proyecto del presente asunto fue publicado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, párrafo segundo y 184 de la Ley de Amparo vigente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver el presente recurso de revisión de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir

del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo dispuesto en los Puntos Primero, Segundo y Tercero del Acuerdo General Plenario 9/2015, toda vez que se interpone contra una sentencia dictada en un juicio de amparo directo en el que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138 y 139 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Poder de los Particulares, en relación con el tema "Protección de datos personales en poder de los particulares. El procedimiento de verificación previsto en los artículos 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138 y 139 del Reglamento de la ley relativa, vulnera las formalidades esenciales del procedimiento".

SEGUNDO. Procedencia del recurso. De conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución General de la República, 81, fracción II y 86 de la Ley de Amparo en vigor, así como en el Acuerdo General Plenario 9/2015, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, está condicionada a la satisfacción de los siguientes requisitos:

1. Que se interponga por parte legitimada ante el Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la sentencia recurrida dentro de los diez días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva.
2. Que en la sentencia recurrida:
 - a) Se decida sobre la constitucionalidad de normas generales, se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte; o bien
 - b) Se omita decidir sobre tales aspectos cuando hubiesen sido planteados en la demanda de amparo;

c) Que se surtan los requisitos de importancia y trascendencia.

En ese contexto, por razón de orden, debe analizarse en primer término lo relativo a la oportunidad en la presentación del recurso y la legitimación del promovente.

Para lo cual debe tenerse en cuenta que el recurso de revisión se promovió por *********, por conducto de su apoderado general ********* -parte quejosa en el presente amparo-, por lo que es dable sostener que se promovió por **parte legitimada** para ello.

En cuanto a la **oportunidad** se advierte que la sentencia recurrida se notificó por lista a la parte quejosa el miércoles veintidós de febrero de dos mil diecisiete, por lo que el plazo legal para la interposición del recurso transcurrió del **viernes veinticuatro de febrero al jueves nueve de marzo del presente año.**¹

Entonces si la parte quejosa presentó el recurso de revisión en el Tribunal del conocimiento, el **miércoles ocho de marzo de dos mil diecisiete**, es dable concluir que **es oportuna su interposición.**

Por lo que respecta a los restantes requisitos que condicionan la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se advierte que en la demanda de amparo se adujo sustancialmente que *el procedimiento de verificación previsto en los artículos 128 a 139 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Poder de los Particulares, vulnera el derecho humano a la garantía de audiencia*, cuestionamiento que fue analizado por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida y que se combate en la presente instancia; de ahí que en el presente asunto se colman los requisitos para la procedencia del recurso, máxime que no existe jurisprudencia o precedente de este Alto Tribunal que analice la regularidad

¹ Debe tenerse en cuenta que la notificación de la sentencia recurrida surtió efectos el jueves veintitrés de febrero y que se excluyen del cómputo relativo los días veinticinco y veintiséis de febrero, así como cuatro y cinco de marzo del mismo año por haber sido inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

constitucional de los citados dispositivos normativos, por lo que su análisis podría generar un criterio de importancia para el orden jurídico nacional.

TERCERO. Antecedentes del asunto. Para estar en aptitud de examinar la materia del presente recurso, es importante tener presentes los siguientes antecedentes que informan el asunto.

I. Procedimiento de verificación en materia de protección de datos personales. Mediante escrito presentado el veintiuno de mayo de dos mil catorce ante la Dirección General de Verificación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, ***** presentó denuncia por violaciones a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, en contra de *****.

Con base en lo anterior, el veintiséis de agosto de dos mil catorce, el Secretario de Protección de Datos Personales y el Director General de Verificación, ambos del citado Instituto, acordaron iniciar el procedimiento de verificación en contra de ***** con el número expediente *****.

Previo los trámites de ley, en resolución ***** de veintiséis de noviembre de dos mil catorce, el otrora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, concluyó el aludido procedimiento de verificación y *ordenó el inicio del procedimiento de imposición de sanciones en contra de *****.*

II. Juicio de nulidad. Inconforme con la anterior determinación, ***** , interpuso juicio contencioso administrativo en su contra mediante escrito presentado el veinte de enero de dos mil quince, ante la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Correspondió conocer del asunto a la Décimo Tercera Sala

Regional Metropolitana del referido órgano jurisdiccional, registrándose al efecto con el número de expediente ***** . Agotados los trámites de ley, la referida Sala dictó sentencia el diez de agosto de dos mil quince, en la que **reconoció la validez de la resolución impugnada**.

III. Juicio de amparo directo. Contra el anterior fallo, ***** promovió juicio de amparo directo que fue registrado con el número de expediente ***** del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Al dictar la sentencia que ahora se recurre, el Tribunal Colegiado determinó **negar el amparo solicitado**, atento a las siguientes consideraciones esenciales:

- **Estudio de las cuestiones de legalidad [formalidades esenciales del procedimiento].** En principio, el órgano colegiado considero que resultaron infundados los conceptos de violación en los que la quejosa adujo que en el procedimiento de verificación de origen se violó en su perjuicio el derecho humano al debido proceso.

Lo anterior, en virtud de que, contrariamente a lo aducido por la parte quejosa, no se violó el derecho de audiencia, ni las formalidades esenciales del procedimiento porque en el procedimiento administrativo de verificación mediante oficio ***** de veintinueve de agosto de dos mil catorce, la autoridad demandada *le requirió para que proporcionara un informe, dentro del término de cinco días*, con relación a la denuncia origen del asunto. Informe que rindió el veintiocho de febrero de dos mil catorce, alegando lo que a su derecho convino, sobre la mencionada denuncia, la que fue tomada en consideración al dictar resolución.

- Además la quejosa ejerció la acción de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para combatir los actos de autoridad, demostrar la ilegalidad del acto impugnado y, en su caso, obtener una resolución favorable a sus intereses.

Asimismo, en cuanto a la supuesta violación a las formalidades esenciales del procedimiento, tampoco asiste razón a la promovente de amparo, porque, con independencia de la aplicación supletoria o no de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el caso concreto, **"si bien en sede administrativa no se estableció formalmente la oportunidad para ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como de alegar"**, porque el Reglamento de la Ley Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en el trámite del procedimiento de verificación en materia de protección de datos personales no contempla dicha posibilidad, lo cierto es que **"en el juicio de nulidad la quejosa tuvo la oportunidad de ofrecer pruebas y ejerció tal derecho"** pues con la demanda de nulidad acompañó las pruebas que estimó pertinentes, consistentes en: 1) copia certificada del instrumento notarial con el cual acreditan su personalidad, 2) original de la resolución dictada por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en el expediente administrativo número *********, que resuelve el procedimiento de verificación y ordena dar inicio al de imposición de sanciones, 3) notificación de dicha resolución, 4) acuerdo de diez de diciembre de dos mil catorce, mediante el cual el Director General de Sustanciación y Sanción adscrito al IFAI, dio inicio al procedimiento de imposición de sanciones y su **acta de notificación** y 5) expediente administrativo formado con motivo del procedimiento administrativo de verificación *********.

- ✦ También tuvo la oportunidad de formular alegatos, pues en auto de veintisiete de abril de dos mil quince, se le otorgó el plazo para ese efecto, derecho que ejerció por escrito presentado el veinticinco de junio de dos mil quince ante la sala responsable; y finalmente se dictó una resolución con la cual concluyó el juicio contencioso.

Lo anterior revela que no se afectó su derecho de defensa, "máxime que durante la substanciación del juicio de nulidad se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento; por ende, no existe la pretendida violación", ya que con las pruebas valoradas tanto en sede administrativa, como en el juicio contencioso se emitió la resolución correspondiente.

- ✦ **Estudio de las cuestiones de constitucionalidad.** En ese orden de ideas, "también se considera que no es procedente el examen de constitucionalidad planteado por la quejosa", respecto al procedimiento de verificación establecido en el Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, "el cual dice, viola su derecho a que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, contenidos en los artículos 14 y 17 Constitucionales".

Dicha calificativa obedece en primer lugar, al hecho, de que tal inconstitucionalidad la hace depender de sus circunstancias particulares, *como lo son que no tuvo oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos*; además de que en el caso concreto, como se ha dicho en la presente ejecutoria, "sí se le otorgó garantía de audiencia, por lo que al tratarse de amparo directo, ningún beneficio le traería examinar si la norma transgrede ese derecho fundamental".

- ✦ **Estudio de las cuestiones de legalidad [fundamentación y motivación del fallo reclamado].** Finalmente, el Tribunal Colegiado consideró infundados los planteamientos de la quejosa en el sentido de que el fallo reclamado es contrario al artículo 16 constitucional, al violar los principios de congruencia y exhaustividad, toda vez que fue omisa en atender la manifestación que hizo valer en la demanda de nulidad consistente en que el *denunciante en ningún momento acreditó ser titular de la línea telefónica a la que supuestamente se realizaron llamadas de cobranza.*

Lo anterior, ya que la Sala sí se ocupó del argumento relativo a que el denunciante en ningún momento acreditó ser titular de la

línea telefónica a la que supuestamente se realizaron llamadas de cobranza, en los términos apuntados, sin que en la parte del concepto de violación que se analiza, se combata esa decisión.

- Esto es, la autoridad demandada concluyó que la hoy quejosa acreditó y reconoció, la titularidad de dicha línea telefónica, al desahogar los requerimientos que le fueron formulados en el procedimiento administrativo; *de tal suerte que la titularidad de que se trata, no puede ya estar en discusión, atento a que fue la propia inconforme quien lo acreditó*; de ahí lo infundado de su planteamiento y en esa medida, resulta irrelevante el criterio jurisprudencial que invoca.

Por otra parte, si bien es cierto, como lo dice la quejosa, la responsable señaló que las grabaciones de audio y del escrito presentado el cinco de junio de dos mil cuatro, hacen “presumir” la infracción señalada por la demandada, dado que con ellos “infirió” la realización de llamadas telefónicas realizadas por la actora al denunciante; lo cierto es que ni ante la autoridad demandada ni ante la Sala del conocimiento, la hoy quejosa demostró que no hubiere realizado las llamadas telefónicas que se le imputan, siendo que a ella le corresponde la carga de desvirtuar la conducta infractora que se le atribuyó; por el contrario, con el escrito antes aludido, se acredita que sí se llamó al denunciante *********, en el mes de mayo, es decir en fecha posterior a la que la institución financiera le comunicó que procedió al bloqueo de sus datos personales.

En esa tesitura, se tiene que al haberse reconocido expresamente por parte de la ahora peticionaria, que en efecto realizó llamadas telefónicas al número *********, es evidente que quedó demostrada la infracción que le fue atribuida y *en ese sentido, no se tenía por qué allegar de diversas probanzas que demostraran tal extremo; de ahí lo infundado del argumento en estudio.*

Con base a los anteriores razonamientos, el Tribunal Colegiado concluyó que, al haber resultado infundados los conceptos de violación, lo procedente era **negar el amparo solicitado** contra la sentencia reclamada.

Ahora bien, para combatir las anteriores consideraciones, la quejosa plantea en sus agravios, esencialmente, lo siguiente:

- ✦ En su **primer agravio** aduce, sustancialmente, que resulta del todo erróneo que el Tribunal Colegiado del conocimiento haya calificado como inoperantes los planteamientos de inconstitucionalidad hechos valer contra el procedimiento de verificación en materia de transparencia, toda vez que **"si bien mi representada rindió el informe solicitado por la autoridad tercero interesada e interpuso juicio contencioso administrativo en contra de la resolución dictada en el procedimiento de verificación, tales circunstancias en ningún momento y bajo ningún motivo pueden equipararse a la garantía de audiencia"** que debió concederse a ********* durante el procedimiento de verificación.

Asimismo, existe una confusión por parte de los Magistrados debido a que ellos mencionan que, *por promover el juicio de nulidad* en contra de la sanción impuesta en el procedimiento de verificación, *se le respetó a la quejosa su derecho de audiencia;* **"sin embargo, son dos procedimientos diferentes, en los cuales tienen diferentes formalidades a seguir, y lo que mi mandante expresa es que se le violó su derecho de audiencia durante el procedimiento de verificación"** y por ello tuvo que interponer la acción de nulidad contra la sanción impuesta por parte del INAI.

Siendo que no existe precepto legal alguno que prevea que por el hecho de que en el juicio de nulidad se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, *resulte innecesario que en los procedimientos administrativos de origen se cumple con el derecho humano a la garantía de audiencia.*

✦ Máxime que, tal y como se sostuvo desde la demanda de amparo, y como lo aceptó el propio Tribunal Colegiado **"ni el Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, ni la Ley propia, disponen de la existencia de una etapa para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento de referencia"**.

En consecuencia, tomando en consideración que el procedimiento de verificación regulado por los artículos 128 a 139 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, **"es un procedimiento seguido en forma de juicio"**, toda vez que el mismo tiene por objeto la declaración en sede administrativa de la existencia de infracciones a las normas que regulan el tratamiento de datos personales para, en su caso, iniciar el procedimiento de sanción, **"en el mismo se deben de seguir las formalidades que garantizan una adecuada y oportuna defensa del particular en términos de lo establecido por el artículo 14 constitucional"**.

- ✦ Habida cuenta que, contrario a lo estimado por el Tribunal Colegiado, el hecho de rendir un informe de inicio en el procedimiento administrativo que le fue requerido por la autoridad, **"no implica que se conceda al presunto infractor el ejercicio de su garantía de audiencia"**, puesto que el derecho humano de mérito tiene un alcance mucho mayor, ya que exige al menos, que se respete lo siguiente: (I) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; (II) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (III) la oportunidad de alegar; y (IV) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.
- ✦ En su **segundo agravio** aduce que el fallo recurrido transgrede en su perjuicio el derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que sin fundamento, ni razón suficiente alguna, el órgano colegiado omitió pronunciarse sobre todos y cada uno de los conceptos de violación hechos valer en su demanda de amparo, con lo que se hace patente el estado de indefensión en el que dejó a mi representada.

Lo anterior, ya que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, omitió realizar el estudio de la inconstitucionalidad planteada por ***** , respecto de las formalidades que rigen al procedimiento administrativo de verificación.

- Efectivamente, en el primer concepto de violación se planteó la inconstitucionalidad del procedimiento de referencia, mismo que fue aplicado en transgresión a la garantía de audiencia; inconstitucionalidad sobre la cual no existió pronunciamiento alguno, toda vez que los Magistrados se limitaron a resolver que supuestamente no existió violación a la garantía de audiencia de ***** durante el procedimiento de verificación.

Sin embargo, en la sentencia recurrida, en ningún momento se tomó en cuenta la inconstitucionalidad planteada, lo cual llevó a los Magistrados a negar el amparo, partiendo de premisas equívocas y en contravención al derecho fundamental de tutela jurisdiccional.

CUARTO. Consideraciones y fundamentos. En principio, esta Segunda Sala estima que resultan **fundados** los agravios de la recurrente en los que combate las consideraciones del Tribunal Colegiado del conocimiento por las que declaró inoperantes los planteamientos de inconstitucionalidad hechos valer por la quejosa en su demanda de amparo.

Es así, pues del análisis que se realiza del fallo recurrido, se advierte que el órgano colegiado se limitó a señalar que *no resultaba procedente* el examen de constitucionalidad planteado por la quejosa, **"respecto al procedimiento de verificación establecido en el Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el cual dice, viola su derecho a que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, contenidos en los artículos 14 y 17 Constitucionales"**.

Lo anterior, toda vez que tal inconstitucionalidad **"la hace depender de sus circunstancias particulares, como lo son que no tuvo oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos"**; además de que en el caso concreto

"sí se le otorgó garantía de audiencia [en el juicio contencioso administrativo], por lo que al tratarse de amparo directo, ningún beneficio le traería examinar si la norma transgrede ese derecho fundamental".

Al respecto, la recurrente atinadamente aduce que esas consideraciones no resultan apegadas a derecho, pues en principio, si bien *rindió el informe que la autoridad le solicitó dentro del procedimiento de verificación de origen y, contra lo determinado en tal procedimiento, interpuso juicio de nulidad, lo cierto es que ello en forma alguna puede subsanar la obligación que tiene el legislador de respetar la garantía de audiencia y sus componentes elementales - como lo es la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, previo al dictado de la resolución respectiva- en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.*

Aunado a lo anterior, tal y como lo aduce la recurrente, el Tribunal Colegiado soslayó que el procedimiento de verificación al que hace referencia la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, y el juicio contencioso administrativo que se encuentra tutelado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *resultan dos procedimientos autónomos, por lo que el hecho de que al gobernado se le respete su garantía de audiencia en la vía contenciosa, de manera alguna implica que en los procedimientos administrativos de origen resulte innecesario que se cumplimente con la garantía de audiencia, en los términos previstos por el artículo 14 de la Constitución Federal y en los casos en que resulte aplicable.*

Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala estima que resulta incorrecta la declaración de inoperancia sostenida en el fallo recurrido, ya que no era dable omitir el análisis de los planteamientos de constitucionalidad ya referidos, *pretextando que si en el juicio contencioso administrativo se le respetó la garantía de audiencia,*

resultaba innecesario analizar si las reglas adjetivas del procedimiento administrativo de origen se apegan a dicho derecho fundamental.

Máxime que, contrario a lo estimado por el órgano colegiado, la inconstitucionalidad de las normas que regulan el procedimiento administrativo de origen *sí tendría un fin práctico para la quejosa*, pues precisamente, de considerarse que en dicho procedimiento no se le otorgaron las garantías necesarias a la promovente de amparo para que tuviese un debido proceso -y que ello fuese imperativo atendiendo a su naturaleza-, el amparo se otorgaría, precisamente, para efectos de dejar insubsistente el fallo reclamado, *en tanto no podría sostenerse la validez de una resolución administrativa, en la que no se le haya respetado al gobernado su garantía de audiencia previa* -en el caso de que se considere que ésta sea aplicable en la especie-.

Ilustra lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 16/2008 intitulada: **"AUDIENCIA. SI SE OTORGA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTO DE UNA LEY POR SER VIOLATORIA DE ESA GARANTÍA, LA AUTORIDAD FACULTADA PARA EMITIR UN ACTO PRIVATIVO PODRÁ REITERARLO SI LLEVA A CABO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE CUMPLA LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES DIRECTAMENTE APLICABLES".²**

Por ende, al no actualizarse impedimento técnico alguno para examinar los conceptos de violación hechos valer por la quejosa, lo procedente es que en la presente revisión, esta Segunda Sala se avoque al análisis de tales motivos de disenso.

1. Estudio del primer concepto de violación de la demanda de amparo. En su primer motivo de disenso, la parte quejosa aduce, sustancialmente, que el procedimiento administrativo de verificación regulado por los artículos 128 a 139 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares,

² Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Página: 497. Novena época.

resulta contrario a la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal, toda vez que tal Reglamento **"no dispone de la existencia de una etapa para ofrecer pruebas y formular alegatos"**.

Habida cuenta que el referido procedimiento de verificación es *seguido en forma de juicio*, toda vez que el mismo tiene por objeto la declaración en sede administrativa de la existencia de infracciones a las normas que regulan el tratamiento de datos personales, para en su caso iniciar el procedimiento de sanción, de ahí que si **"los artículos 128 a 139 del Reglamento de la LFPDPPP [Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares], no prevé[n] el derecho de que el particular pueda ofrecer pruebas, alegar y manifestar lo que a su derecho convenga [...] resulta evidente que viola[n] la garantía de audiencia y debida defensa tutelada por el artículo 14, fracción II constitucional"**.

A juicio de esta Segunda Sala resulta **infundado** el motivo de disenso acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, resulta menester tener en cuenta la operabilidad de las formalidades esenciales del procedimiento y, con base en ello, determinar lo relativo a su aplicabilidad en el procedimiento administrativo de mérito.

1.1. Operabilidad jurídica de las formalidades esenciales del procedimiento. Este Alto Tribunal ha sostenido que las formalidades esenciales del procedimiento tienen como finalidad permitir que los gobernados desplieguen sus defensas antes de que las autoridades modifiquen en forma definitiva su esfera jurídica. En efecto, la llamada "garantía de audiencia" establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado **"la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos"**, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga **"se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento"**.

Las formalidades esenciales del procedimiento son aquellos elementos de indisponibilidad jurídica para garantizar la defensa adecuada **"antes del acto de privación"** y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: **(I)** la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; **(II)** la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; **(III)** la oportunidad de alegar; y **(IV)** el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es **"evitar la indefensión del afectado"**.

Así lo prevé la jurisprudencia P./J. 47/95 que se lee bajo el rubro: **"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO"**.³

Asimismo, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que, para brindar las condiciones materiales necesarias que permitan ejercer los medios defensivos previstos en las leyes, en respeto de la garantía de audiencia, **"resulta indispensable que el interesado pueda conocer directamente todos los elementos de convicción que aporten las demás partes que concurren al procedimiento, para que pueda imponerse de los hechos y medios de acreditamiento que hayan sido aportados al procedimiento de que se trate"**, con objeto de que se facilite la preparación de su defensa, mediante la rendición de pruebas y alegatos dentro de los plazos que la ley prevea para tal efecto. Por ende, la oportunidad de presentar pruebas y alegar *debe ser no sólo formal, sino material*.

Da sustento a lo anterior, la tesis P. XXXV/98, intitulada: **"AUDIENCIA, GARANTÍA DE. PARA QUE SE RESPETE EN LOS PROCEDIMIENTOS PRIVATIVOS DE DERECHOS, LA OPORTUNIDAD DE**

³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995, Página: 133. Novena Época.

PRESENTAR PRUEBAS Y ALEGATOS DEBE SER NO SÓLO FORMAL SINO MATERIAL"⁴.

Al respecto, no debe pasar inadvertido que el artículo 14 constitucional establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, **"sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"**; de ahí que la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente *los actos privativos respecto de los actos de molestia*, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto **"la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14"**, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por ende, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, **"es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos**

⁴ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Abril de 1998, Página: 21. Novena Época.

numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige". Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

Lo anterior se encuentra plasmado en la jurisprudencia P./J. 40/96, de rubro: **"ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN"**.⁵

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado, en rasgos generales, que el derecho humano a ser oído y protegido en términos del artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, comprende **"el derecho de toda persona a tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones"**.⁶

Asimismo, tal Corte ha sostenido que las garantías jurisdiccionales contenidas en el citado precepto convencional, implican, por un lado, **"un ámbito formal y procesal de asegurar el acceso al órgano competente para que determine el derecho que se reclama en apego a las debidas garantías procesales (tales como la presentación de alegatos y la aportación de pruebas)"**.

Por otra parte, ese derecho abarca un ámbito de protección material **"que implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido"**. Esto último no significa que siempre deba ser acogido **"sino que se debe**

⁵ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996, Página: 5. Novena Época.

⁶ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, Párr. 72.

garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido".⁷

En el entendido de que si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula *garantías judiciales*, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos". Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales "dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal".⁸

Por ende, la Corte -siguiendo la línea jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos- ha estimado que la exigencia de que una persona "sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial" es equiparable al derecho a un *procedimiento judicial justo*. Es decir, un procedimiento justo supone que el órgano encargado de administrar justicia "efectúe un examen apropiado de las alegaciones, argumentos y pruebas aducidas por las partes, sin perjuicio de sus valoraciones acerca de si son relevantes para su decisión".⁹

1.2. Regularidad constitucional de los artículos 128 a 139 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Una vez analizada la operabilidad jurídica de las garantías jurisdiccionales, respecto a las formalidades esenciales del procedimiento, resulta oportuno tener en cuenta que los preceptos impugnados por la quejosa prevén lo siguiente:

⁷ Corte IDH. Caso *Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, Párrafo 122. 2011.

⁸ Corte IDH. Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, Párrafo 124. 2001.

⁹ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, Párrafo 182. 2013.

"Artículo 128. El Instituto, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley o en la regulación que de ella derive, podrá iniciar el procedimiento de verificación, requiriendo al responsable la documentación necesaria o realizando las visitas en el establecimiento en donde se encuentren las bases de datos respectivas.

Artículo 129. El procedimiento de verificación se iniciará de oficio o a petición de parte, por instrucción del Pleno del Instituto.

Cualquier persona podrá denunciar ante el Instituto las presuntas violaciones a las disposiciones previstas en la Ley y demás ordenamientos aplicables, siempre que no se ubiquen en los supuestos de procedencia del procedimiento de protección de derechos. En este caso, el Pleno determinará, de manera fundada y motivada, la procedencia de iniciar la verificación correspondiente.

Artículo 130. En el ejercicio de las funciones de verificación, el personal del Instituto estará dotado de fe pública para constatar la veracidad de los hechos en relación con los trámites a su cargo

Artículo 131. La denuncia deberá indicar lo siguiente:

[...]

Cuando las actuaciones se lleven a cabo como consecuencia de una denuncia, el Instituto acusará recibo de la misma, *pudiendo solicitar la documentación que estime oportuna para el desarrollo del procedimiento.*

Artículo 132. El procedimiento de verificación tendrá una duración máxima de ciento ochenta días, este plazo comenzará a contar a partir de la fecha en que el Pleno hubiera dictado el acuerdo de inicio y concluirá con la determinación del mismo, el cual no excederá de ciento ochenta días. El Pleno del Instituto podrá ampliar por una vez y hasta por un periodo igual este plazo.

El Instituto podrá realizar diversas visitas de verificaciones para allegarse de los elementos de convicción necesarios, las cuales se desarrollarán en un plazo máximo de diez días cada una. Este plazo deberá ser notificado al responsable o encargado y, en su caso, al denunciante.

Artículo 133. El personal del Instituto que lleve a cabo las visitas de verificación *deberá estar provisto de orden escrita fundada y motivada con firma autógrafa de la autoridad competente del Instituto*, en la que deberá precisarse el lugar en donde se encuentra el establecimiento del responsable, o bien en donde se encuentren las bases de datos objeto de la verificación, el objeto de la visita, el alcance que deba tener la misma y las disposiciones legales que lo fundamenten.

Artículo 134. Al iniciar la visita, el personal *verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por el Instituto que lo acredite para desempeñar dicha función*, así como la orden escrita

fundada y motivada a la que se refiere el artículo anterior, de la que deberá dejar copia con quien se entendió la visita.

Artículo 135. Las visitas de verificación **concluirán con el levantamiento del acta correspondiente**, en la que quedará constancia de las actuaciones practicadas durante la visita o visitas de verificación. Dicha acta se levantará en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiera entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiera negado a proponerlos.

El acta que se emita por duplicado será firmada por el personal verificador actuante y por el responsable, encargado o con quien se haya entendido la actuación, quien podrá manifestar lo que a su derecho convenga.

En caso de que el verificado se niegue a firmar el acta, se hará constar expresamente esta circunstancia en la misma. Dicha negativa no afectará la validez de las actuaciones o de la propia acta. La firma del verificado no supondrá su conformidad, sino tan sólo la recepción de la misma.

Se entregará al verificado uno de los originales del acta de verificación, incorporándose el otro a las actuaciones.

Contenido de las actas de verificación

Artículo 136. En las actas de verificación se hará constar:

- I. Nombre, denominación o razón social del verificado;
- II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la verificación;
- III. Los datos que identifiquen plenamente el domicilio, tales como calle, número, población o colonia, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la verificación, así como número telefónico u otra forma de comunicación disponible con el verificado;
- IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;
- V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la verificación;
- VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- VII. *Datos relativos a la actuación;*
- VIII. *Declaración del verificado, si quisiera hacerla, y*
- IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la verificación, incluyendo los de quienes la hubieran llevado a cabo. Si se negara a firmar el verificado, su representante legal o la persona con quien se entendió la verificación, ello no afectará la validez del acta, debiendo el personal verificador asentar la razón relativa.

Los verificados a quienes se haya levantado acta de verificación, *podrán formular observaciones en el acto de la verificación y*

manifestar lo que a su derecho convenga en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito dentro del término de los cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.

Artículo 137. El procedimiento de verificación **concluirá con la resolución que emita el Pleno del Instituto**, en la cual, en su caso, **se establecerán las medidas que deberá adoptar el responsable en el plazo que la misma establezca.**

La resolución del Pleno **podrá instruir el inicio del procedimiento de imposición de sanciones o establecer un plazo para su inicio**, el cual se llevará a cabo conforme a lo dispuesto por la Ley y el presente Reglamento.

La determinación del Pleno *será notificada al verificado y al denunciante.*

Artículo 138. En contra de **la resolución al procedimiento de verificación, se podrá interponer el juicio de nulidad** ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Artículo 139. En caso de que la denuncia presentada no refiera al procedimiento previsto en el presente capítulo, sino que actualice alguna de las causales de procedencia del procedimiento de protección de derechos, contenidas en el artículo 115 del presente Reglamento, ésta se turnará a la unidad administrativa competente, en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del día en que se recibió la solicitud".

Como se aprecia de la anterior cita, tal y como lo aduce la parte quejosa y el propio Tribunal Colegiado del conocimiento, en el procedimiento de verificación de mérito *no se advierte que se hubiese establecido en favor del gobernado la existencia de formalidades esenciales del procedimiento, tales como la oportunidad de alegar y presentar pruebas, previo a la emisión de la resolución respectiva.*

Empero, contrario a lo aducido por la promovente de amparo, *dicha omisión en forma alguna torna inconstitucional a las normas que regulan el citado procedimiento administrativo, pues el citado procedimiento administrativo no se rige conforme a las garantías jurisdiccionales previstas tuteladas por los artículos 14 de la Constitución Federal y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

Lo anterior, pues del análisis que se realiza de los preceptos 129

a 139 del Reglamento en cita, se desprende que el aludido procedimiento administrativo únicamente tiene como finalidad **"comprobar el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley o en la regulación que de ella derive"** -requiriendo para ello al particular la documentación necesaria o realizando las visitas en el establecimiento en donde se encuentren las bases de datos respectivas-, es decir, sólo restringe de manera provisional la esfera jurídica del gobernado, con el objeto de que la autoridad pueda ejercer sus facultades de fiscalización en la materia de protección de datos personales.

Siendo que al emitir la resolución respectiva, no se produce sino la consecuencia jurídica atinente a que la autoridad en la materia desestime el plausible incumplimiento de las normas de protección de datos personales, o bien, en su caso, **"instru[ya] el inicio del procedimiento de imposición de sanciones"**.

En esa tesitura, resulta inconcuso que el aludido procedimiento administrativo no tiene ni como objeto, ni como efecto jurídico, generar una disminución, menoscabo o supresión de algún derecho del gobernado -acto privativo-, sino que sus efectos se constriñen, en todo caso, a determinar -con base en las facultades de revisión de las que se encuentra dotada la autoridad en la materia- si se debe instaurar o no contra el particular el procedimiento sancionatorio que prevé la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; de ahí que tal procedimiento participa de la naturaleza de un verdadero **acto de molestia**, y como tal, *no se encuentra regido por las formalidades esenciales del procedimiento*, sino por las exigencias contenidas en el artículo 16 constitucional, respecto a la inviolabilidad del domicilio y el principio de legalidad.

En efecto, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que -por regla general- las facultades de revisión de las autoridades se traducen en simples actos de molestia, en tanto su objeto se limita a que las

autoridades puedan fiscalizar los documentos, papeles y demás información que consideren relevantes, *a fin de conocer la situación jurídica del particular o visitado, así como verificar cumplimiento de las normas generales respectivas.*

Por ende, *como los procedimientos de verificación constituyen actos de molestia*, para llevarlos se deben satisfacer los requisitos propios del precepto 16 de la Constitución Federal -y no así los diversos del artículo 14 constitucional referentes a los actos privativos-, como lo son los relativos a que los visitadores *se identifiquen primeramente ante el visitado* -a fin de que éste pueda conocer el carácter de la autoridad que tiene ante sí y pueda entonces designar a los testigos a que tiene derecho y permitir la entrada a su domicilio-; *la precisión de su objeto*, el cual ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia -a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente-; así como el *deber de detallar o pormenorizar en el acta las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos, omisiones e irregularidades detectadas*; todo ello en acatamiento a la garantía de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio, previstas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ilustran lo anterior, las jurisprudencias: 2a./J. 7/93 y 2a./J. 175/2011 (9a.), que son del rubro siguiente:

"ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS".¹⁰

"ORDEN DE VERIFICACIÓN. SU OBJETO".¹¹

Tan es así que los procedimientos de verificación encuentran su fundamento constitucional en el propio precepto 16 de la Constitución

¹⁰ Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Núm. 68, Agosto de 1993, Página: 13. Octava Época.

¹¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 4, Página: 3545. Décima Época.

Federal, por virtud del cual las autoridades administrativas "pueden ordenar la práctica de visitas domiciliarias [...] por ser consubstancial al ejercicio de la actividad fiscalizadora del Estado", pues sin ella -la facultad para ordenar visitas domiciliarias- sería nugatorio o estéril el ejercicio de las atribuciones de protección, vigilancia y sanción conferidas a los entes pertenecientes a la administración pública.

Da sustento a lo anterior, la tesis 2a. LXI/2003 que se lee bajo el rubro siguiente: **"VISITAS DOMICILIARIAS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL OTORGA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA PRACTICARLAS, COMPRENDE LA DE EMITIR LAS ÓRDENES CORRESPONDIENTES"**.¹²

Atendiendo a lo anteriormente razonado, es dable colegir que los artículos 129 a 139 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que regulan el procedimiento de verificación -y que permiten a la autoridad requerir diversa documentación al gobernado o realizar visitas de verificación para allegarse de los elementos de convicción necesarios para determinar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por tal ordenamiento legal-, no dan lugar a un acto de privación definitiva, en el que resulte indispensable concederse al afectado el derecho a la garantía de audiencia previa en el artículo 14 de la Constitución Federal.

En suma, los actos de verificación o inspección sancionados por los citados preceptos reglamentarios *se encuentran regidos por el diverso precepto 16 de la Constitución Federal, por lo que únicamente deben colmar las exigencias previstas por el principio de legalidad y la garantía de inviolabilidad del domicilio*; de ahí que el hecho de que no se provea la oportunidad de alegar y ofrecer probanzas en tal procedimiento, en forma alguna deja en estado de indefensión a la

¹²Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Mayo de 2003, Página: 306. Novena Época

persona.

Máxime que la resolución que recaiga a dicha facultad fiscalizadora, *no tiene como efecto imponer sanción o privación alguna al gobernado*, sino que, de ser el caso, *únicamente tendrá como consecuencia jurídica que la autoridad dé inicio al diverso procedimiento de sanción* que contempla la propia Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, en el cual, efectivamente, el particular podrá hacer valer los argumentos y ofrecer las probanzas que estime conducentes, conforme lo establece el reglamento de la citada ley -sin perjuicio de que la propia resolución por la cual culmina el procedimiento de verificación, es susceptible de combatirse a través del juicio contencioso administrativo, por vicios propios en que haya incurrido la autoridad al ejercer su facultad fiscalizadora-.

QUINTO. Decisión. En atención a lo anteriormente señalado, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida y **negar el amparo** y la protección de la Justicia Federal a la quejosa contra el fallo reclamado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la quejosa contra la autoridad y por el acto reclamado precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos a su lugar de origen y en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.