

AMPARO EN REVISIÓN 884/2018
QUEJOSA Y RECURRENTE: AFORE
SURA, S.A. DE C.V. Y OTROS

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: LUIS MAURICIO RANGEL
ARGÜELLES
COLABORÓ: SUJEY AZUCENA VILLAR GODÍNEZ

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 884/2018 en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

1. **CUARTO. Estudio de fondo.** Para estar en condiciones de emprender el estudio de fondo, es necesario precisar que únicamente será materia de análisis aquellos planteamientos del recurso de revisión interpuesto por la quejosa² relacionados con el estudio de

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 61.

² Solo en lo concerniente a la persona jurídica **AFORE SURA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, a quien determinó la juez de distrito le afectaba la aludida disposición legal. Por el resto de los quejosos personas físicas sobreseyó en el juicio por falta de interés jurídico y ello fue confirmado por el tribunal del conocimiento.

constitucionalidad del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2. Ahora bien, a partir de un análisis de los agravios de constitucionalidad formulados por la quejosa, es posible advertir que el problema a resolver radica en determinar la viabilidad de los agravios de la parte recurrente encaminados a desvirtuar las consideraciones por las cuales la juez de distrito consideró que la aludida porción normativa, no era contraria al principio de jerarquía normativa establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal.
3. El referido artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es del tenor siguiente:

Artículo 113. Se considera información confidencial:

I. La que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable;

(...)

4. En ese orden de ideas, el análisis del caso se encuentra relacionado con el tópico sobre el *derecho de acceso a la información pública* y el caso en que esa publicidad se encuentre limitada cuando se trate de la *protección de datos personales* que sean considerados como información confidencial.
5. Para resolver lo anterior, por cuestión de método, se dividirá el estudio respectivo, en los siguientes apartados: *I. Derecho de acceso a la información pública II. La protección de los datos personales de las personas jurídicas. III. El principio de jerarquía normativa; IV. Génesis*

y evolución de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública; V. Análisis de la constitucionalidad del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

I. Derecho de acceso a la información pública.

6. Se ha conceptualizado al derecho a la información pública como la concreción, en un ámbito específico, del derecho a recibir información y constituye una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la administración y, de la regla republicana de publicidad de los actos de gobierno, además de vincularse con del derecho de participación de los gobernados en la vida pública³.
7. Por su parte, esta Primera Sala⁴ ha sostenido que la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional con una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.
8. Por ende, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo se afectan las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también las condiciones que resultan

³ Basterra, Marcela I. *Protección de Datos Personales. Ley 25.326 y Dto. 1558/01 Comentados. Derecho Constitucional Provincial Iberoamérica y México*. Editorial Ediar- UNAM; Buenos Aires 2008. pag. 49.

⁴ Al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008. En sesión de 17 de junio de 2009.

indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

9. Así, la dimensión colectiva del derecho de acceso a la información pública juega un papel primordial en el ejercicio ponderativo que realizarse al colisionar con otros derechos, en la medida en que dicha dimensión impacta directamente en el ejercicio y control democrático del poder. Por ello, para la eficacia de ese derecho, como elemento de realización de la vida democrática, los derechos a la vida privada y los datos personales de una persona que, ciertamente, constituyen límites válidos al ejercicio de aquel, en cierto grado, deben ceder, sin que ello implique su desconocimiento, esto es, no sacrificar el derecho a la intimidad más allá de lo necesario para proteger otros derechos fundamentales.
10. Igualmente debe recordarse que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido⁵ que el derecho de acceso a la información no necesariamente prevalece sobre el derecho de protección de datos personales, porque la restricción establecida expresamente en la Constitución es una disposición de orden público, lo cual implica que corresponde al legislador hacer el juicio de ponderación referido con antelación y establecer cuáles son las razones de orden público respecto de la información que eventualmente pueda ser difundida y cuál deba ser protegida.
11. En ese entendido, la cláusula de excepción oponible al derecho a la información, prevista en el artículo 6º, fracción II, de la propia Constitución Federal, relativa a la protección legal de la vida privada y

⁵ Al resolver el amparo en revisión 599/2012. En sesión de 12 de agosto de 2014.

los datos personales, constituye una disposición de orden público, debe ser observada por el legislador federal al desarrollar el contenido de la normatividad secundaria, en ejercicio de esa competencia legislativa de reserva que le asignó el órgano revisor de la Carta Magna.

II. La protección de los datos personales de las personas jurídicas.

12. La protección de datos personales tiene su núcleo en la noción de intimidad o privacidad la que, a su vez suele asociarse a aquello que no pertenece a lo público y a lo que sólo el individuo y quienes este admite libremente, puedan tener acceso.
13. En el estado de derecho social, el derecho a la intimidad se convierte en el derecho a saber qué, quién y por qué motivos puede conocer información sobre la persona. Deja de ser sólo un derecho de defensa de un espacio exclusivo y excluyente para convertirse también en un derecho activo de control sobre la información personal de que otros puedan disponer y del uso que se le dé.
14. Las potenciales agresiones que la posesión de la información personal organizada⁶ representan para la intimidad tienen, una relevancia pública enorme, ya que el derecho a la intimidad y el derecho a la información, además de tener un aspecto de protección de bienes individuales, tienen una importante función para el desarrollo de

⁶ En las modernas “sociedades de la información” la gran mayoría de las actividades de las personas dejan un registro informático.

sociedades democráticas porque son, bien entendidas, una condición para el ejercicio del resto de los derechos humanos.

15. De aquí que la intimidad ahora apunte al control de la cantidad de información que otros puedan conocer sobre las personas y el control sobre los usos que le puedan dar.
16. La doctrina ha dejado de considerar a la intimidad como sólo un derecho defensivo frente a intromisiones ilegítimas de los demás en la esfera reservada a la persona, para incluir también poderes activos de conocimiento, acceso y control de la información personal detentada por otros⁷.
17. En este sentido, el derecho a la intimidad tiene un claro sentido social en cuanto poder de control sobre qué, quién y por qué motivo obtiene información de las personas. Este mismo tránsito hacia un derecho de relevancia social se observa en la legislación, en que la ley remite a las prácticas sociales relativas a qué se considera íntimo para delimitar la protección del derecho a la intimidad y también en la jurisprudencia en que se tiende a abandonar la teoría de las esferas para dar paso a una concepción de la intimidad en que ésta entra en juego –y se *define en función de la interacción con*- otros intereses o valores sociales opuestos, incluyendo como parte del concepto de intimidad el derecho a la autodeterminación informativa, es decir, el poder para determinar quién, qué y con qué motivo puede acceder a datos personales.

⁷ A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*, Tecnos, 9ª ed (1ª ed. 1984), Madrid. Pp. 356 y ss.

18. Así, las limitaciones a acceder a la información, que se significa en la intimidad de las personas, junto con el honor y el derecho a la propia imagen, pueden ceder o, al menos, oponer una menor resistencia, en una controversia jurídica en la que aparezca la variable del interés público, ya sea por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión pública del sujeto que la protagoniza.
19. Por otra parte, el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 56/2011⁸, precisó que en el caso de personas jurídicas colectivas, en principio, no podemos hablar de “vida privada”, como aquel espacio íntimo y/o interno del ser humano, ni de datos *personales*, en tanto éstos derivan de la persona humana (sexo, salud, preferencia sexual, entre otros); sin embargo, las personas morales, como tales, sí cuentan con determinados espacios, como su domicilio y sus comunicaciones, o bien, con ciertos datos económicos, comerciales o inherentes a su identidad que, de suyo, sí deben estar protegidos frente a intromisiones ilegítimas; por lo que los bienes que tutelan o protegen los derechos a la intimidad o privacidad y de protección de datos personales, en sentido amplio, pueden comprender, en tanto no se aleja ni se opone a esa tutela, a aquellos documentos e información de las personas jurídicas colectivas que escapan al conocimiento de terceros.
20. De ahí que, lo previsto en los artículos 6, fracciones I y II, y 16 segundo párrafo, constitucionales, pueda extenderse a cierta información de las personas morales que, aun cuando no pudiera denominarse como datos *personales*, ni pueda afirmarse que son titulares del derecho a la intimidad personal y/o a la vida privada en

⁸ En sesión celebrada el 30 de mayo de 2013.

sentido estricto - *como sí lo son las personas físicas*-, es innegable que, las personas jurídicas sí cuentan con un espacio que debe ser protegido constitucionalmente frente a terceros. Ello, entendida la intimidad, no como personal, sino en sentido amplio, hacia las personas morales, conforme al bien tutelado por el derecho correspondiente.

III. Principio de jerarquía normativa.

21. El principio jurídico de jerarquía consiste en un sistema que prioriza a unas normas sobre otras de modo que, la validez de las de rango inferior depende, de las del orden superior. De esta forma, las normas de menor jerarquía no pueden contradecir y mucho menos vulnerar lo establecido por una norma de rango superior que se presupone de mayor valía.
22. En ese contexto, el orden jurídico se configura como un régimen cuya coherencia estructural se consolida en la medida en que los contenidos normativos corresponden a las directrices plasmadas en las normas de mayor rango, hasta llegar a los principios y valores constitucionales, que constituyen el parámetro prístino de validez.
23. El principio de jerarquía normativa está consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza:

Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y*

tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

24. El precepto reproducido prevé que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Es por tanto, que la Constitución es la base de las demás leyes y, en consecuencia, opera como un instrumento orientador de las leyes federales y locales y de los tratados internacionales.
25. Esta Primera Sala ha señalado⁹ que el precepto constitucional en comento no consagra una garantía individual¹⁰, sino que se establece el principio de jerarquía normativa y, por tanto, el de supremacía constitucional.
26. De manera que si las leyes expedidas por los congresos locales resultaban contrarias a los preceptos constitucionales, debían predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedieran de acuerdo con su constitución local.
27. Asimismo, la Segunda Sala de esta Alto Tribunal¹¹ precisó que el aludido numeral 133 de la Constitución estatuye en el orden jurídico nacional una jerarquía normativa, lo que implica asignar a las disposiciones de observancia general diversos rangos, superior o inferior, según el órgano del que provengan.

⁹ Al resolver el amparo en revisión 2119/1999, en sesión de 29 de noviembre de 2000.

¹⁰ En su anterior aspección, que ahora corresponde a un derecho humano.

¹¹ Al resolver el amparo en revisión 285/2010 el 19 de mayo de 2010.

28. Este principio de jerarquía normativa supone la absoluta subordinación a la ley de los reglamentos y demás disposiciones de observancia general, por lo que la regulación contenida en estas normas de rango inferior no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en una ley, a su vez, ésta no tiene límites de actuación respecto de aquéllas, pues puede derogarlas o por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior. Es tal el sometimiento de las normas inferiores a la ley, que aquéllas no tienen un ámbito exclusivo de regulación, pues cualquiera de las esferas en que se desarrolla, como podría ser la organización interna de la administración pública, también puede ser total o parcialmente regulado por la ley. Entonces, en el orden jurídico nacional, la superioridad de los actos formalmente legislativos sobre el resto de disposiciones de observancia general es absoluta.
29. En ese orden de ideas, la jerarquía formal se constituye como un conjunto de reglas acerca de la validez de las normas consistente en que unas, las que ocupan una posición inferior, pierden validez y desaparecen como normas, cuando contradicen a otras, las que ocupan una posición superior. Así, las disposiciones de observancia general de grado inferior vigentes en un determinado momento quedan derogadas al entrar en vigor una ley que las contradiga y los preceptos de aquellas que contradigan lo dispuesto en el acto formalmente legislativo son nulos, previa declaración del órgano competente.
30. El principio de supremacía constitucional se traduce en el hecho de que la Constitución tiene el más alto valor normativo inmediato y

directo sobre todas las demás normas de la jurisdicción federal y local. Dicho principio opera como ordenador del resto de la producción jurídica (leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, Constituciones de los Estados, reglamentos).

31. Luego, al establecer el artículo 133 en cita, que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados internacionales expedidos de acuerdo al propio ordenamiento, serán la Ley Suprema de toda la Unión, fija el carácter de subordinación de dichas leyes y tratados frente a la norma constitucional.
32. En esa tónica, este Máximo Tribunal ha realizado diversas interpretaciones del artículo 133 constitucional, mismas que han permitido desarrollar la connotación y el papel que juegan en el sistema jurídico las leyes generales, ya que tales interpretaciones partieron de la reflexión sobre la posición jerárquica que tienen los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, así como de las leyes del Congreso de la Unión.
33. No existe discrepancia en cuanto a que el artículo 133 de la Constitución reconoce el principio de supremacía constitucional, pero sí han existido diversos criterios en cuanto a la posición de los tratados internacionales y, la jerarquía entre leyes federales y locales, para llegar a la inclusión de las leyes generales como parte de lo que se conoce como las leyes de la Unión.
34. Así, en el **amparo en revisión 1838/89** la Otrora Tercera Sala de este Alto Tribunal señaló que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establecía ninguna relación de

jerarquía entre las legislaciones federal y local sino que, en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, esta debía resolverse atendiendo al órgano que era facultado para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia.¹²

35. En ese tenor, con motivo de la resolución emitida en el **amparo en revisión 2069/91**, se colocó a los tratados internacionales en el mismo nivel que las leyes federales, y se señaló que ambos órdenes normativos ocupaban un rango inmediatamente inferior a la Constitución y que, en consecuencia, uno no podía ser empleado como parámetro de validez o regularidad del otro.¹³
36. En el **amparo en revisión 1475/98**, se estableció que los tratados internacionales que estuvieran de acuerdo con la Constitución, por cumplir con los requisitos formales y materiales para tal efecto, se ubicaban jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales.¹⁴
37. Por su parte, en el **amparo en revisión 120/2002**, una vez más se reflexionó acerca de la posición jerárquica de los tratados internacionales y se sostuvo: **(i)** la existencia de un orden jurídico

¹² De este asunto derivó la tesis 3a./J. 10/91, de rubro: **LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION.**

Y posteriormente se emitió la tesis P. IX/2010, del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: **JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE LIMITAN A INCIDIR EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.**

¹³ Con base en los razonamientos anteriores, se aprobó la tesis aislada de rubro **“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”**

¹⁴ Este pronunciamiento dio lugar a la emisión de la tesis aislada de rubro **“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**, lo que implicó la interrupción del criterio antes mencionado.

superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución, los tratados internacionales y **las leyes generales**; (ii) la supremacía de los tratados internacionales frente las leyes generales, federales y locales; y (iii) la existencia de una visión internacionalista de la Constitución, por lo que de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Estado mexicano no puede invocar su derecho interno como excusa para el incumplimiento de las obligaciones contraídas frente a otros actores internacionales, pues todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.¹⁵

38. Se precisó que estimar que en el artículo 133 constitucional se pretendió modificar el sistema de distribución de competencias sujetando a las autoridades locales a lo que disponen las leyes federales, suponía realizar una interpretación contraria al sistema constitucional que rige nuestro Estado Federal, máxime que en dicho precepto no se hablaba de leyes federales, sino de leyes del Congreso de la Unión.
39. Para corroborar lo anterior, se recordó que desde el texto original de la Constitución vigente se estableció un orden jurídico supremo integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ciertas leyes dictadas por el Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales.

¹⁵ De lo anterior derivó la tesis de rubro ***“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”***.

40. En ese tenor, se afirmó que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo 133 constitucional, no corresponden a las leyes federales, considerando como tales aquellas que se limitan a regular las atribuciones que en la Constitución se confieren a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, **sino que se trataba de las leyes generales**, esto es, aquellas que válidamente podían incidir en todos los órdenes jurídicos parciales que integraban al Estado Mexicano.
41. También se adujo que desde el texto original de la Constitución General y, en la actualidad con mayor intensidad, se había previsto esa categoría de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, cuya validez no se circunscribía al ámbito federal, sino que permeaban los ámbitos locales, del entonces Distrito Federal y los municipales.
42. Así, se expuso que **las leyes generales eran aquellas respecto de las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución había renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones** entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traducía en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional.
43. Debía tenerse presente además que estas leyes no eran emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que se originaban en cláusulas constitucionales que constreñían al Congreso a dictarlas y que, una vez promulgadas y publicadas, por disposición constitucional debían ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del entonces Distrito Federal y municipales.

44. De ahí que, por su naturaleza, **las leyes generales previstas en la Constitución, no se encontraban en la misma situación que las leyes federales** y que, por ende, **eran jerárquicamente superiores a éstas** y a las leyes locales. Que el Pleno de este Alto Tribunal había reconocido que la validez de las leyes locales sí se encontraban sujetas a lo previsto en una ley general e incluso que **si aquéllas no se apegaban a lo previsto en este tipo de leyes, resultarían inconstitucionales.**¹⁶
45. Así, se puntualizó que si las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo 133 constitucional, no son las leyes federales, sino las leyes generales que inciden en los diferentes órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, se podía concluir que, conforme a lo previsto en ese precepto constitucional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión, constituían la "Ley Suprema de la Unión".
46. Lo anterior, en la inteligencia, de que la validez de dichos tratados y leyes generales estaría sujeta a que se apegaran a lo establecido en la propia Constitución, en tanto del mismo precepto constitucional se

¹⁶ Se refirió la declaración de inconstitucionalidad de diversas normas por su incompatibilidad con leyes generales. Como ejemplos, las precisadas en las tesis siguientes: **EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL EN ESTA MATERIA, DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD DE IMPARTIR LA EDUCACIÓN PREESCOLAR Y MEDIA SUPERIOR, NO CONTRAVIENE LA DISTRIBUCIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL EDUCATIVA ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN; EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 135 Y 137 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL INVADEN LA FACULTAD DE REGULAR EL SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITOS, REVALIDACIONES Y EQUIVALENCIAS DE ESTUDIOS, QUE CORRESPONDE DE MANERA EXCLUSIVA A LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL.**

desprendía una clara regla de supremacía constitucional respecto de los ordenamientos que de ella derivaban.

47. Consecuentemente, si la Constitución General de la República, junto con las leyes generales y los tratados internacionales formaban parte del orden jurídico nacional, era incuestionable que estos últimos se ubicaban en un plano jerárquicamente superior en relación con las leyes federales y las leyes locales.
48. Del anterior asunto derivaron las tesis **P. VII/2007**, **P. VIII/2007** y **P. IX/2007**, del Pleno de esta Alto Tribunal, de rubros: **“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”**, **“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”** y **“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”**.
49. Si bien el anterior precedente tuvo como eje central el rango de los tratados internacionales, lo cierto es que también pone de manifiesto el criterio de este Alto Tribunal respecto de la posición jerárquica de las leyes generales.
50. También cabe destacar que en la **contradicción de tesis 293/2011**, se interpretó nuevamente el artículo 133 constitucional, y se señaló que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en la Constitución **no se relacionan entre sí en términos**

jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano lo que, a su vez, implica que el resto de las normas jurídicas deban ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; y lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales de dos mil once, es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano.

51. Asimismo, en la **controversia constitucional 29/2000**, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: *"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"*, también lo era que el órgano reformador de la Constitución había determinado, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el entonces Distrito Federal, en ciertas materias.¹⁷

¹⁷ Como lo era la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J).

52. Esto es, en el sistema jurídico mexicano las **facultades concurrentes** implican que las entidades federativas, incluso el entonces Distrito Federal, los municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, **pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.**

53. Lo anterior, quedó plasmado en la jurisprudencia **P./J. 142/2001**¹⁸, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y texto siguientes:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. *Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.*

54. En esa tesitura, se ha precisado que las leyes que expedidas por el Congreso de la Unión que establecen facultades concurrentes, son las leyes generales.

¹⁸ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, enero de 2002, página 1042.

55. Ahora bien, en la **controversia constitucional 29/2000**, este Alto Tribunal estableció que se han denominado leyes-generales o leyes-marco a aquéllas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:
- 1) Distribuir competencias entre la Federación y los estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,
 - 2) Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.
56. Así pues, se señaló que el objeto de una ley-general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos.
57. Además, se precisó que nuestro sistema constitucional no establece una preeminencia o superioridad de las leyes federales sobre las leyes de los estados, pues ambas son de igual jerarquía ante nuestra Constitución.
58. En esa tesitura, se puntualizó que aun cuando técnicamente están a la par la Federación y los estados en cuanto a su orden jurídico, **como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales**, cuyo objeto *-como se indicó-* es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales debían sujetarse a aquellas leyes pues, si bien era cierto que una

misma materia quedaba a cargo de la Federación, estados y municipios, también lo era que el poder legislativo Federal era quien tenía la facultad de establecer en qué términos participaría cada una de las entidades.

59. En síntesis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que se vulnera el principio de jerarquía normativa establecido en el artículo 133 Constitucional Federal, si una ley federal o local, contradice lo dispuesto en una ley general, toda vez que ésta regula competencias concurrentes en ambos órdenes de gobierno.
60. Ahora bien, conforme a lo establecido en la fracción XXIX-S, del artículo 73 constitucional¹⁹, la **transparencia y acceso a la información pública**, entre otras, es materia que debe ser regulada por una ley general en todos los órdenes de gobierno, por lo que las normas que sobre esta materia expidan los estados, deben sujetarse a dichas leyes generales, en razón de que aquellas desarrollarán los principios y bases de la materia.

IV. Génesis y evolución de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública.

61. Es importante describir la génesis y evolución de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información de carácter

¹⁹ Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-S.- Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

público, a fin de estar en aptitud de determinar si el contenido de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, particularmente el artículo 113 tildado de inconstitucional, es acorde con lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, específicamente con lo previsto en su numeral 116 y, por ende, determinar si se conculca el principio de jerarquía normativa reconocido en el artículo 133 constitucional.

62. En el año dos mil dos se expidió la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**²⁰ (abrogada), con la finalidad de garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal; y constituyendo al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información.

63. El veinte de julio de dos mil siete, fue publicada una reforma que modificó, entre otros, al artículo 6º constitucional, en la que se plasmaron las bases para el ejercicio del derecho al acceso de la información en los tres niveles de gobierno y se determinó que cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal sería *sujeto obligado* a publicar la información en su posesión, propia de sus funciones, con la salvedad de aquella que se considerase como reservada por razones de interés público.

²⁰ Publicada el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

64. Con esta reforma se garantizó constitucionalmente el derecho de acceso a la información y la obligación de la autoridad rendir cuentas, con el apoyo organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión, como fue el caso del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y sus homólogos en las entidades federativas y en el entonces Distrito Federal.
65. El siete de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ***Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.***²¹
66. Esta nueva reforma constitucional reconoció plenamente al derecho de acceso a la información como un importante mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos; se incluyeron como sujetos obligados a los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los tres órdenes de gobierno; y se precisó como información reservada a aquella que sea de interés público y de seguridad nacional.
67. Además, en esta reforma constitucional se estableció puntalmente que en la interpretación del derecho de acceso a la información debería

²¹ En particular se reformaron las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adicionó una fracción VIII al artículo 6o.; se adicionaron las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adicionó una fracción XII al artículo 76 y se recorrió la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

prevalecer en todo momento el principio de máxima publicidad y se obligó a los sujetos obligados a documentar todo acto que derivara del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

68. En el artículo segundo transitorio de dicho Decreto se precisó que el Congreso de la Unión **debía expedir la Ley General del Artículo 6o. de la Constitución**, así como las **reformas que correspondieran a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del Decreto.
69. En virtud de lo anterior, se expidieron tanto la Ley General como la Ley Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

a) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

70. El dos de diciembre de dos mil catorce, se presentó ante la Cámara de Senadores la *iniciativa con proyecto de decreto que expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* siendo turnada a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente.

71. El dieciocho de marzo de dos mil quince, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen correspondiente y remitió la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72, fracción A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
72. El diecinueve de marzo de dos mil quince, la Cámara de Diputados dio cuenta de la minuta de referencia, la que turnó a la Comisión de Gobernación para su análisis y emisión del dictamen correspondiente y, para su opinión, a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
73. El catorce de abril dos mil quince, los integrantes de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen respectivo.
74. El **cuatro de mayo de dos mil quince** se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**.

***b) Ley Federal de Transparencia y Acceso
a la Información Pública.***

75. El nueve de diciembre de dos mil catorce, se presentó ante la Cámara de Senadores la *iniciativa con proyecto de Decreto por el que se abrogó Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

76. El diecinueve de noviembre de dos mil quince, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen y remitió la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados.
77. El diecinueve de abril de dos mil dieciséis, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen respectivo y el veintiuno del mismo mes y año, remitió la minuta a la Cámara de Senadores para los efectos del artículo 72, fracción E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
78. El veintiuno de abril de dos mil dieciséis, se aprobó la minuta en la Cámara de Senadores.
79. El **nueve de mayo de dos mil dieciséis**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**.
80. Del contexto anterior se puede advertir que la iniciativa de la Ley General, fue presentada en diciembre de dos mil catorce, siete días antes de que se presentara la diversa iniciativa de la Ley Federal en cita.
81. Asimismo, la normativa de la ley general se expidió un año antes (cuatro de mayo de dos mil quince) de la correspondiente a la ley federal; por lo que hasta el nueve de mayo de dos mil dieciséis (fecha en que se expidieron las disposiciones de la ley federal) aún se encontraba en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (abrogada).

c) Proceso legislativo

82. Ahora bien, dar cuenta de los objetivos trazados por el legislador, es necesario acudir al **proceso legislativo** tanto de la Ley General como de la nueva Ley Federal en cuestión.
83. De la exposición de motivos de la iniciativa y dictámenes de las cámaras de diputados y senadores que dieron lugar a la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** se desprende que el objetivo de esa legislación fue la de **distribuir las competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas**, en materia de transparencia y acceso a la información; de la misma forma, se buscó establecer las bases mínimas que regirían los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, regular los medios de impugnación y la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.
84. Asimismo, se buscó promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garantizaran la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, en atención a las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región.

85. Por tanto, en la Ley General se establecieron nueve principios que regirían el funcionamiento de los organismos garantes: *certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia.*
86. Así, la Ley General tendría como objetivos primordiales **uniformar, homologar, estandarizar o armonizar las reglas, los principios, las bases, los procedimientos y en general los mecanismos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.**
87. Por lo que correspondería su aplicación, en forma concurrente, a la Federación, a los estados y a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, la cual quedaría definida según se tratara de información en posesión de los *sujetos obligados* del ámbito federal o local, sin perjuicio de la competencia que correspondiera a la Federación para conocer de los recursos que interpusieran los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y de la Ciudad de México, que determinarían la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que estableciera la ley, así como la competencia de la Federación para que, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de la entidad federativa, pudiera conocer de los recursos de revisión que, por su interés y trascendencia, así lo ameritaran.
88. En este sentido, **se desarrollaron las disposiciones que homologarían el ejercicio del derecho de acceso a la información en cualquier parte del país, así como la uniformidad respecto de**

las obligaciones de transparencia que tienen los sujetos obligados del orden federal, estatal y municipal.

89. Por su parte, en lo concerniente al proceso legislativo relativo a la ***Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública***, cabe decir que, como se adujo en el dictamen de la Cámara de Senadores, al examinar las **tres iniciativas de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**²², existió una clara coincidencia en gran parte del texto de la normatividad propuesta.
90. Cabe resaltar que la elaboración de la primer iniciativa, presentada en diciembre de dos mil catorce por senadores de distintos grupos parlamentarios, se realizó en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y, de manera simultánea, con la que dio origen a la iniciativa de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
91. A la citada iniciativa de la Ley Federal, se incorporaron nuevos apartados, a través de las iniciativas presentadas en julio y agosto de dos mil quince, consistentes en: nuevas obligaciones específicas a cargo de los organismos autónomos del ámbito federal; obligaciones de transparencia en materia energética; las excusas e impedimentos de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; las

²² El proceso legislativo consta de 3 iniciativas: **1)** INICIATIVA (135) CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; **2)** INICIATIVA (236) CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA E; **3)** INICIATIVA (337) CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

obligaciones de las personas físicas o morales a los que se les asigna recursos públicos o ejercen actos de autoridad; el órgano interno de control del Instituto, entre otros.

92. En ese tenor, las tres iniciativas coinciden, en gran medida, en sus contenidos, **al reiterar principios, definiciones, bases y procedimientos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, en lo que concierne a: i) los sujetos obligados; ii) atribuciones y facultades del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; iii) las atribuciones del Consejo Consultivo del citado Instituto; iv) las funciones y atribuciones de las unidades de transparencia y los comités de transparencia de los sujetos obligados; v) la verificación de las obligaciones; vi) la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia; vii) la clasificación de la información: procedimiento, requisitos, supuestos y causas; viii) la información reservada: supuestos y excepciones para clasificar la información; ix) la información confidencial; x) el procedimiento de acceso a la información (solicitudes de información); xi) las cuotas de acceso a la información; xii) la presentación, desahogo y resolución del recurso de revisión ante el Instituto; xiii) la prueba de interés público con base en idoneidad, necesidad y proporcionalidad; xiv) el recurso de revisión en materia de Seguridad Nacional, a través del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal; xv) la imposición de medidas de apremio; xvi) las causales de sanción; xvi) la imposición de sanciones, en aquellos casos en que no se trate de servidores públicos.

V. Análisis de la constitucionalidad del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

93. En la demanda de amparo, la recurrente reclama el artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en que se sustentó la publicación de la versión pública de la resolución emitida el veinte de abril de dos mil diecisiete por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica), al considerarlo violatorio del principio de jerarquía normativa establecida en el artículo 133 constitucional, *en virtud de que únicamente otorga el carácter de confidencial a la información que contiene datos de identificación de personas físicas, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley General en comento, pues esta última disposición protege como confidencial la información que identifique tanto a personas físicas como morales.* El precepto impugnado establece lo siguiente:

Artículo 113. Se considera información confidencial:

- I. La que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable;**
- II. Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos, y**
- III. Aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.**

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

94. Del anterior precepto se desprende –entre otras cuestiones- que la Ley Federal clasifica como información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una **persona física** identificada o identificable.
95. En respuesta al concepto de violación en comento, la juez federal –*sustancialmente*- precisó que la existencia de la ley federal y general en cita, se justificó por la necesidad de homologar o armonizar las reglas, los principios, los procedimientos y los mecanismos necesarios para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en toda la República, lo que se reflejó en los artículos 5 y 6, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; lo que infirió que este último ordenamiento debe interpretarse en forma armonizada con la Ley General.
96. Por lo que al interpretarse el precepto impugnado en conjunto con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al integrar ambos un todo; entonces, lo dispuesto en dicha Ley General en cuanto a la protección de la información confidencial de la personas morales, debía extenderse a lo previsto en la Ley Federal; por lo que no existía contradicción entre tales ordenamientos porque su aplicación siempre ocurriría en forma conjunta.
97. En lo agravios que nos ocupan, la inconforme señala *que lo anterior es ilegal pues la interpretación conforme es válida, sólo en los casos en los que se debe interpretar un texto legal oscuro o poco claro en*

términos del artículo 1° constitucional, siendo que en el caso hay una contradicción de dos normas que, además una es de menor jerarquía legal que la otra.

98. *También expone que en el caso el artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública viola el artículo 133 Constitucional que establece la jerarquía normativa del país, por lo que resultaría imposible que se pretendiera hacer una interpretación conforme de una norma que resulta contradictoria con otra de jerarquía superior (artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública);*
99. *Aduce que el Pleno de este Alto Tribunal, estableció en la contradicción de tesis 120/2002 que las leyes generales son jerárquicamente superiores a las leyes federales, por lo que cualquier ley federal que se oponga a una general estaría violando la jerarquía normativa y de legalidad.*
100. *De igual forma, refiere que al señalar la juzgadora que había una contradicción debió estimar que el artículo impugnado contravenía los principios constitucionales, no realizar una interpretación conforme de una con la otra y dejar en estado de indefensión al recurrente.*
101. *Manifiesta que resulta ilegal que se estableciera que no había contradicción entre los dos artículos, pues hay una violación directa al texto constitucional y a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por lo que debió declararse la inconstitucionalidad del artículo y otorgarse el amparo a la parte inconforme.*

102. *Puntualiza que, sin reconocer que resultaba válida la interpretación conforme realizada, **si ésta conducía a la declaratoria de validez de la norma impugnada, entonces en congruencia se debía conceder un amparo para que la autoridad se ajustara a la interpretación hecha por la jueza, toda vez que dicha interpretación no benefició a la parte quejosa ni trascendió al análisis del acto de aplicación respectivo.***
103. *Expone que la juzgadora señaló que el artículo está interpretado de forma incorrecta por la autoridad responsable, pero niega el amparo a la parte quejosa, lo cual deja en indefensión al recurrente respecto de la interpretación ilegal que hace la responsable; cuestión que es contradictoria, ilegal y lesiva de los derechos del inconforme.*
104. *Precisa que las responsables difundieron la versión pública con datos de personas morales al considerar que los mismos no se encontraban comprendidos dentro de lo establecido en el artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues únicamente la información de las personas físicas quejasas habría de “resguardarse”, siendo incompatible con la interpretación conforme de la jueza.*
105. *De ahí que solicita se revoque la sentencia recurrida y se le otorgue el amparo, para efecto de que se declare la inconstitucionalidad del acto reclamado y se dicte otro en el que se deje de aplicar el artículo impugnado o, en su caso se aplique la interpretación conforme realizada por la juzgadora.*
106. Tales motivos de disenso son **inoperantes** pues, además de que, como lo advirtió la juez federal, las disposiciones en cuestión no

evidencian una antinomia que, por consecuencia, resultara transgresora del principio de jeraquización de leyes, que implica que la Ley Federal no contravenga lo establecido por la Ley General; lo que afirma la quejosa respecto al resultado de la interpretación sistemática de ambas disposiciones, solo tiene incidencia en el plano de legalidad, esto es, en lo atinente a la determinación sobre la emisión de la versión pública de la resolución de veinte de abril de dos mil diecisiete, pronunciada por la Comisión Federal de Competencia Económica en el expediente IO-003-2015.

107. En efecto, como un primer aspecto a evidenciar, no le asiste la razón en lo concerniente a la interpretación sistemática realizada por la juez de distrito, pues esta Primera Sala, con base en el marco expuesto en los capítulos que preceden, también arriba a la conclusión de que la fracción I, del numeral 113, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debe entenderse en el sentido de que ***es información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona física o jurídica identificada o identificable.***
108. Así es, como ha sido expuesto en los referidos capítulos, la protección de datos personales tiene su núcleo en la noción de intimidad o privacidad y el derecho de acceso a la información no necesariamente prevalece sobre el **derecho de protección de datos personales**, porque la restricción establecida expresamente en la Constitución es una disposición de orden público, lo cual implica que corresponde al legislador hacer el juicio de ponderación referido con antelación y establecer cuáles son las razones de orden público respecto de la

información que eventualmente pueda ser difundida y cuál deba ser protegida al desarrollar el contenido de la normatividad secundaria.

109. Además, las personas jurídicas –*como es el caso*- sí cuentan con determinados espacios, como su domicilio y sus comunicaciones, o bien, con ciertos datos económicos, comerciales o inherentes a su identidad que, de suyo, sí deben estar protegidos frente a intromisiones ilegítimas; por lo que lo previsto en los artículos 6, fracciones I y II, y 16 segundo párrafo, constitucionales, puede extenderse a cierta información de las personas morales que, aun cuando no pudiera denominarse como datos *personales*, ni pueda afirmarse que son titulares del derecho a la intimidad personal y/o a la vida privada en sentido estricto - *como sí lo son las personas físicas*-, es innegable que, las personas jurídicas sí cuentan con un espacio que debe ser protegido constitucionalmente frente a terceros
110. Por otra parte, las leyes generales previstas en la Constitución, no se encuentran en la misma situación que las leyes federales, por lo que aquellas son jerárquicamente superiores a estas últimas y a las leyes locales.
111. Aunado a lo anterior, se precisó que el objetivo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es el de **distribuir las competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas**, en materia de transparencia y acceso a la información; el lograr uniformar, homologar y armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y mecanismos que se establezcan en las respectivas leyes reglamentarias, para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a fin de que los tres órdenes de

gobierno estuvieran en la posibilidad de adecuar las condiciones específicas aplicables a cada uno de ellos.

112. Así, el legislador expresó que lo establecido por la Ley General debía servir como base para el estudio y posterior expedición de la Ley Federal, en el sentido de que la primera establecía criterios de validez normativa para la segunda. Es así como la aprobación del instrumento federal en comento no sólo expuso la necesidad de apertura parlamentaria en los procedimientos de dictaminación, sino que contenía un conjunto de valores compatibles con el sistema interamericano de derechos humanos, la Constitución y la Ley General.
113. Ahora bien, respecto al tema específico que nos ocupa, los legisladores del Congreso de la Unión al aprobar la Ley General sólo se circunscribieron a señalar que se consideraba como confidencial la que contuviera datos personales concernientes a una persona identificada o identificable; sin especificar si ésta era física o moral; sin embargo, en el artículo 116, de dicha legislación quedó reflejado que la confidencialidad de datos personales le asistía ambas.
114. Mientras que, del proceso legislativo de la Ley Federal tampoco se desprende que los legisladores hubieran hecho precisión alguna acerca de este tema, o de la razón que tuvieron para prever en la fracción I, del artículo 113, tildado de inconstitucional, el derecho a la confidencialidad de los datos personales de las personas físicas identificadas o identificables.

115. Por otra parte, para esclarecer la connotación especial que tiene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto a la Ley Federal, es importante hacer mención de lo establecido en los numerales 1, 3, 5 y 6, del último de los ordenamientos en cita, que son del tenor siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 3. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Artículo 5. La presente Ley es de observancia obligatoria para los sujetos obligados y deberá aplicarse e interpretarse atendiendo a los principios, definiciones, objetivos, bases generales y procedimientos señalados en la Ley General.

Artículo 6. En la aplicación e interpretación de la presente Ley deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución, la Ley General, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano

sea parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Para el caso de la interpretación, se podrá tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia. En el ejercicio, tramitación e interpretación de la presente Ley, los sujetos obligados y el Instituto deberán atender a los principios señalados en los artículos 8 a 22 de la Ley General, según corresponda. Las disposiciones que regulen aspectos de transparencia y acceso a la información previstas en la legislación federal en su conjunto, deberán interpretarse armónicamente con la Ley General, atendiendo al principio pro persona.

116. De los preceptos transcritos se obtiene que la interpretación y aplicación Ley Federal debe hacerse conforme a los principios, definiciones, objetivos, bases generales y procedimientos previstos en la Ley General y atendiendo al principio pro persona.

117. Ahora bien, el precepto que la quejosa se estima es inobservado por el artículo impugnado es el numeral **116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, que a la letra reza:

Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos

de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

118. Del anterior precepto se puede colegir –entre otras cosas- que los datos que se consideran confidenciales son los concernientes a cualquier persona, ya sea física o jurídica, toda vez que la norma no limita el derecho a una de ellas.
119. Ahora bien, del contenido literal de la norma impugnada, que refiere *que se considerará como información confidencial aquella que contenga datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable*, no se advierte que excluya expresamente de esa tutela a las personas jurídicas, es decir, no acota a que solo se trate de personas físicas.
120. Por lo que se está ante una laguna normativa, que bien puede ser colmada mediante la *integración* del ordenamiento jurídico²³, al obtener la norma no explicitada, de lo establecido en el diverso ordenamiento al que, precisamente, se debe la disposición impugnada, por deferencia jerárquica, es decir, por virtud del entendimiento que confiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su numeral 116, en el sentido de que la titularidad de los datos que pueden ser considerados como información confidencial, pueden corresponder a cualquier tipo de personas: físicas o jurídicas.

²³ Guastini, Riccardo. *Interpretar y Argumentar*. Ediciones Legales, Lima, 2018. pag. 160.

121. Además, en atención al principio pro persona al que hace alusión tanto el artículo 1º constitucional, como la parte final del arábigo 6, de la Ley General –*antes transcrito*- de los posibles significados que puedan atribuírsele a la fracción I, artículo 113, en cuestión, el que mayor beneficio le depara a la quejosa es aquel que no acota la protección de datos confidenciales a un tipo de persona, sino a las personas físicas y jurídicas en términos generales, tal como lo dispone el artículo 116, de la aludida Ley General.
122. Lo anterior, tomando en consideración que –*como se expuso*- el Pleno de este Alto Tribunal precisó que las personas jurídicas, cuentan con determinados espacios, como su domicilio y sus comunicaciones, o bien, con ciertos datos económicos, comerciales o inherentes a su identidad que, de suyo, sí deben estar protegidos frente a intromisiones ilegítimas de terceros.
123. Sin que lo anterior exima de la posibilidad de ponderar la protección de los datos confidenciales de la moral quejosa, con la posibilidad de conculcar los derechos de terceros²⁴.
124. En ese entendido, fue correcta la decisión de la juez federal, de concebir que la fracción I, del artículo 113, de la Ley Federal de

²⁴ Es de observarse lo previsto en el párrafo segundo del artículo 16 constitucional:

Artículo 16. ...

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

(...)

Transparencia y Acceso a la Información Pública, prevé que la información confidencial es aquella que contiene datos tanto de las personas físicas como de las jurídicas.

125. Aunado a que la inoperancia de los argumentos de la quejosa, radica en que solo tienen incidencia en el plano de legalidad lo relativo a que **el significado conferido tuviese impacto en la aplicación de esa disposición**, es decir, sobre la decisión de emitir o no una versión pública de la resolución de veinte de abril de dos mil diecisiete, resultante del expediente IO-003-2015.
126. Efectivamente, una vez que la juez de distrito realizó lo que denominó una interpretación sistemática de las disposiciones en comento, para arribar a la misma conclusión que ha sido expresada, precisó que el precepto impugnado no vulneraba los principios de supremacía constitucional y jerarquización normativa y calificó de ineficaces los argumentos de la quejosa; por ende, esa interpretación, necesariamente, sólo tendría impacto en caso de que se conmine a la autoridad responsable a la aplicación del aludido precepto, al resolver lo relativo a la emisión de la referida versión pública.
127. Por ende, por corresponder a su competencia, en el aludido plano de legalidad, el tribunal colegiado del conocimiento deberá apegarse a lo antes precisado, sobre el significado conferido a la fracción I, del artículo 113, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al momento de resolver el agravio sexto (del recurso de revisión principal), y ponderar entre la protección de los datos confidenciales de la persona moral quejosa y la posible afectación a terceros respecto con la no emisión de la aludida versión

pública, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 134, de la Ley Federal de Competencia Económica²⁵

²⁵ **Artículo 134.** *Aquellas personas que hayan sufrido daños o perjuicios a causa de una práctica monopólica o una concentración ilícita podrán interponer las acciones judiciales en defensa de sus derechos ante los tribunales especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones hasta que la resolución de la Comisión haya quedado firme. El plazo de prescripción para reclamar el pago de daños y perjuicios se interrumpirá con el acuerdo de inicio de investigación.*

Con la resolución definitiva que se dicte en el procedimiento seguido en forma de juicio se tendrá por acreditada la ilicitud en el obrar del Agente Económico de que se trate para efectos de la acción indemnizatoria.