

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

QUEJOSA Y RECURRENTE:

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ
COLABORÓ: ALEXIS RIVERO PONCE

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El INAI multó a la quejosa porque recabó datos personales financieros del denunciante sin contar con su consentimiento expreso para ello y sustanció el procedimiento sancionador con fundamento en los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones que el órgano constitucional autónomo emitió para tal efecto.

La quejosa promovió juicio de nulidad en contra de la multa, la sala reconoció la validez, en contra de esa decisión promovió juicio de amparo y por esa vía reclamó los lineamientos aduciendo que el INAI carece de atribuciones para emitirlos. El TCC desestimó los argumentos porque estimó que debieron ser hechos valer ante el TFJA.

La sentencia aludida es la materia del presente medio de defensa.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	4 – 5
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	5 – 7
III.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación.	7
IV.	ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO	Son fundados los argumentos enderezados en contra de la omisión del TCC de analizar los planteamientos de constitucionalidad. El medio de defensa es procedente.	7 – 14

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

V.	MATERIA DE LA REVISIÓN	Artículos 68 al 74 de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones emitidos por el INAI	14 – 17
VI.	ESTUDIO DE FONDO	El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su carácter de órgano constitucional autónomo, cuenta con atribuciones para la emisión de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones cuestionados por la quejosa y recurrente, aun por lo que hace al procedimiento de investigación cuestionado.	17 – 33
VII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. En la materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La justicia de la unión no ampara ni protege a la parte quejosa, contra los artículos 68 al 74 de los lineamientos de los procedimientos de protección de derechos, de investigación y verificación, y de imposición de sanciones expedidos por el instituto nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.</p> <p>TERCERO. devuélvase los autos al tribunal colegiado del conocimiento.</p>	33

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

QUEJOSA Y RECURRENTE:

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ

COLABORÓ: ALEXIS RIVERO PONCE

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cinco de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 1263/2021, promovido en contra de la sentencia dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el juicio de amparo directo D.A. 202/2020.

El problema que esta Segunda Sala debe resolver consiste en determinar si fue correcto que el tribunal colegiado desestimara los argumentos enderezados en contra de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, por considerarlos inoportunos, dado que debieron ser formulados ante la sala regional que conoció del juicio de nulidad.

En caso de que se considere que la decisión del tribunal colegiado fue incorrecta, se deberá determinar si el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

Personales, en su carácter de órgano constitucional autónomo, está facultado para la emisión de los citados lineamientos, cuestionados por la quejosa y recurrente.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Procedimiento de imposición de sanciones.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI), por conducto de la Dirección General de Investigación y Verificación, recibió una denuncia formulada en contra de *** (en adelante ***, quejosa o recurrente, indistintamente), en la que se refirieron presuntos incumplimientos a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares consistentes en que, derivado de la baja del servicio que presta ***, se solicitó al denunciante el número de su tarjeta de crédito y su código de verificación confidencial para saldar el costo de instalación por no cumplir con el plazo mínimo, lo cual ocasionó que posteriormente fuera víctima de un fraude.
2. Seguido el procedimiento de investigación y verificación, se resolvió instruir el procedimiento de imposición de sanciones bajo el expediente PS.0077/18. Transcurrida la secuela procesal correspondiente, el Pleno del INAI multó a *** por inobservar los principios de consentimiento, responsabilidad y licitud en materia de protección de datos personales, dado que recabó datos personales financieros del denunciante sin contar con su consentimiento expreso para tal efecto.
3. **Juicio contencioso administrativo federal.** En contra de la determinación mencionada en el párrafo que antecede, *** promovió juicio de nulidad. De la demanda conoció la Décimo Primera Sala

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien la registró con el expediente 11286/19-17-11-2 y la admitió a trámite.

4. Seguidos los trámites correspondientes, la sala regional del conocimiento dictó sentencia en la que reconoció la validez de la resolución impugnada.
5. **Juicio de amparo directo.** En contra del fallo anterior, la quejosa promovió juicio de amparo directo, en el cual, en lo que interesa, cuestionó la regularidad constitucional de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, empleados por el INAI para imponer la multa controvertida.
6. Tocó conocer de la demanda al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien registró el asunto con el expediente D.A. 202/2020 y lo admitió a trámite.
7. Seguidos los trámites conducentes, el órgano colegiado pronunció sentencia en la que concedió la protección constitucional solicitada a la quejosa; no obstante, en lo que interesa a la materia de este medio de defensa, resolvió lo siguiente:

Declaró inoperantes los conceptos de violación enderezados en contra de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, pues consideró que se debieron controvertir en el juicio de nulidad en unión con su acto de aplicación.

Sostuvo lo anterior bajo la premisa esencial de que los argumentos formulados por la quejosa en contra de los lineamientos entrañaban cuestiones de legalidad que debieron ser planteadas ante la sala regional que conoció del asunto,

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

en términos del artículo 2o de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹.

8. **Recurso de revisión.** Inconforme con dicha decisión, *** interpuso recurso de revisión.
9. **Trámite ante esta Suprema Corte.** El Presidente de este Alto Tribunal registró el recurso de revisión con el toca 1263/2021, lo admitió a trámite, lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales y ordenó su remisión a la Segunda Sala en que se encuentra adscrito el Ministro para su radicación.
10. La Presidenta de esta Segunda Sala tuvo por recibidos los autos del recurso de revisión e instruyó el avocamiento del asunto. Previo requerimiento, remitió el expediente al Ministro ponente para la elaboración del proyecto respectivo.
11. **Publicación.** El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

I. COMPETENCIA

12. Esta Segunda Sala es legalmente competente para conocer y resolver el recurso de revisión de conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81,

¹ ARTÍCULO 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, toda vez que se interpuso contra la sentencia dictada por un tribunal colegiado de circuito al resolver un juicio de amparo directo en materia administrativa.

13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. OPORTUNIDAD

Suspensión de plazos

14. Mediante la circular SECNO/29/2020, se hizo del conocimiento de los órganos jurisdiccionales y del público en general el punto de acuerdo aprobado, relativo a la “Propuesta de medidas en relación con contagios de la enfermedad Covid-19 en los órganos jurisdiccionales del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México”.
15. En esencia, se estableció que del cinco de diciembre de dos mil veinte al once de enero de dos mil veintiuno se regresa al esquema de contingencia previsto en el artículo 1, fracción I, II, III y IV, del “Acuerdo General 13/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus Covid-19”, por lo que durante ese periodo, entre otras cuestiones, quedaron suspendidos los plazos y términos procesales, con la única salvedad de que podrán resolverse aquellos expedientes que estén en estado de emitir sentencia.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

16. En las circulares SECNO/1/2021, SECNO/4/2021, SECNO/6/2021, SECNO/8/2021 y SECNO/9/2021, se amplió la suspensión de plazos y términos procesales establecida en la diversa circular SECNO/29/2020, con las salvedades que ahí se señalaron, durante el periodo comprendido del doce de enero al quince de febrero de dos mil veintiuno.

Reanudación de labores

17. A través de la circular SECNO/10/2021², se determinó regresar al esquema establecido en el Acuerdo General 21/2020, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID 19, a partir del dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.

Cómputo del plazo

18. De las constancias que obran en autos se aprecia que la sentencia del tribunal colegiado le fue notificada a la recurrente el ocho de diciembre de dos mil veinte y dicha notificación surtió efectos el ocho de diciembre siguiente; sin embargo, el cómputo del plazo de diez días establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo³ para la interposición del recurso de revisión debe realizarse a partir del dieciocho de febrero de dos mil

² 13. El 16 y 17 febrero de 2021 será aplicable el esquema de contingencia previsto en el artículo 1, fracciones I, II, III y IV, del AG 13/2020, periodo durante el cual se suspenden plazos y términos.

El artículo 1, fracción IV, del Acuerdo General 13/2022, dispone “**Suspensión de plazos y términos para casos restantes.** Tratándose de solicitudes, demandas, recursos, juicios y procedimientos en general, distintos a los previstos en las fracciones anteriores, así como para la interposición de recursos en contra de las sentencias y resoluciones dictadas conforme a la fracción II, no correrán plazos y términos procesales, no se celebrarán audiencias ni se practicarán diligencias”.

³ Artículo 86. El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

veintiuno, dado que fue en ese día cuando se reanudaron los plazos de conformidad con la circular SECNO/10/2021.

19. En consecuencia, el plazo transcurrió del dieciocho de febrero de dos mil veintiuno al tres de marzo siguiente, descontándose los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de febrero por ser sábados y domingos. Si el recurso se presentó el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, se concluye que se interpuso oportunamente.
20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

III. LEGITIMACIÓN

21. El recurso de revisión fue interpuesto por persona con facultades suficientes para ello, en atención a que fue signado por Emerson Flores Flores, en su carácter de representante legal de la persona moral recurrente, personalidad que le fue reconocida en el juicio de amparo de origen.
22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

23. La quejosa razonó que el recurso de revisión es procedente en términos

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

de los artículos 107, fracción IX, constitucional⁴ y 81, fracción II, de la Ley de Amparo⁵, en virtud de la omisión del tribunal colegiado de pronunciarse respecto de los argumentos por los cuales cuestionó la regularidad constitucional de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, en su carácter de normas generales.

24. Esa determinación obedeció a que el tribunal consideró que los argumentos enderezados en contra de los lineamientos reclamados resultaban inoperantes, pues debieron ser formulados ante la sala regional que conoció del asunto dado que se razonaron cuestiones de legalidad, decisión que es controvertida por el recurrente.
25. En consecuencia, esta Segunda Sala debe corroborar en primer lugar

⁴ **Art. 107.-** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

IX.- En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno;

⁵ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

(...)

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras.

si, como lo sostiene la recurrente, fue incorrecto que el tribunal colegiado declarara inoperantes sus argumentos enderezados en contra de los lineamientos cuestionados, en observancia de la jurisprudencia P./J. 26/2009 de rubro: **“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITE REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA POR CALIFICAR DE INOPERANTE, INSUFICIENTE O INATENDIBLE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO”**⁶.

26. De manera medular, la quejosa y recurrente alega lo siguiente:

Síntesis del agravio

Que en el juicio de amparo directo se puede plantear la inconstitucionalidad de normas generales aplicadas en el procedimiento administrativo de origen y que se actualizaron los supuestos de procedencia para que se efectuara el estudio de constitucionalidad, dado que los lineamientos fueron aplicados en perjuicio de la recurrente y en la demanda se formularon conceptos de violación encaminados a demostrar su inconstitucionalidad, no su ilegalidad.

Que no es necesario controvertir la legalidad de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones ante la sala regional para estar en aptitud de cuestionar su constitucionalidad, como incorrectamente sostuvo el tribunal colegiado, dado que el juicio contencioso administrativo federal es un medio de control de legalidad, por lo que no es idóneo para ejercer el control de la constitucionalidad de una norma general, como es el caso de los lineamientos reclamados.

⁶ Registro digital: 167180; Instancia: Pleno; Novena Época; Materias(s): Común; Tesis: P./J. 26/2009; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Mayo de 2009, página 6; Tipo: Jurisprudencia.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

27. Son **fundados** los argumentos enderezados en contra de la omisión de estudiar la constitucionalidad de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones.

28. Para evidenciar lo anterior, deben retomarse las consideraciones sostenidas por el tribunal colegiado para calificar como inoperantes los argumentos relativos a la inconstitucionalidad de los lineamientos en comento.

Sentencia D.A. 202/2020⁷

Son inoperantes los conceptos de violación 14), 15), 16) y 17), en los que la quejosa controvierte la legalidad del acuerdo ACT-PUB/25/11/2015.06 emitido por el INAI, mediante el cual emitió los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación y de Imposición de Sanciones.

En el juicio contencioso administrativo la actora no reclamó como resolución destacada dichos Lineamientos, en unión con su primer acto de aplicación, en los términos del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que determina que el juicio contencioso administrativo es procedente en contra de acuerdos de carácter general.

Se consideran inoperantes los conceptos de violación aludidos, toda vez que consignan argumentos de legalidad que se debieron plantear en la demanda de nulidad a efecto de que la sala responsable estuviera vinculada a examinarlos, pues ahora se plantean en el juicio de amparo, en contra de la sentencia emitida en el juicio contencioso administrativo.

Con ello se pone de manifiesto que se hacen valer motivos de ilegalidad, conforme al párrafo segundo del artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dispone:

(...)

⁷ Páginas 56 y 57 de la ejecutoria.

Por tanto, dado su carácter novedoso, resulta inadmisibile su análisis, ya que conforme al artículo 75 de la Ley de Amparo, en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará atendiendo la litis original y como aparezca probado ante la autoridad responsable.

29. De lo resuelto por el tribunal colegiado se obtiene que sustentó su decisión en la premisa consistente en que la quejosa controvertió la legalidad del acuerdo por el cual se emitieron los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, sin que haya hecho valer tales razonamientos ante la sala regional.
30. Para corroborar si asiste razón a la quejosa, esta Segunda Sala debe verificar los razonamientos esgrimidos por la quejosa en su demanda de amparo para corroborar si, como lo afirma el tribunal colegiado, se hicieron valer argumentos de legalidad o si, como lo sostiene la recurrente, en realidad se formularon argumentos de constitucionalidad.
31. Del análisis de la demanda de amparo, se aprecia que los conceptos de violación noveno y décimo son los que contienen argumentos en contra los lineamientos reclamados y sus planteamientos son los siguientes:

Conceptos de violación esgrimidos contra los lineamientos⁸

Los lineamientos son contrarios al principio de división de poderes porque no existe disposición constitucional que faculte al INAI para emitir regulación materialmente legislativa o reglamentaria.

El INAI es incompetente para emitir regulación relativa al procedimiento de investigación instaurado en contra de la quejosa, por lo que se contravino el principio de legalidad en

⁸ Páginas 90 a 103 de la demanda de amparo.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

su vertiente de subordinación jerárquica, pues aún en caso de estimar que cuenta con facultades suficientes para emitir los lineamientos, éstos regulan cuestiones que deben ser previstas necesariamente en una ley formal y material.

Ni el Reglamento interior del otrora IFAI —con base el cual se emitieron los lineamientos cuestionados— ni la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares prevén el procedimiento de investigación instaurado en contra de la quejosa, circunstancia que materializa la contravención al principio de legalidad.

Existen otros órganos constitucionalmente autónomos diversos al INAI que sí cuentan con atribuciones suficientes para emitir disposiciones administrativas de carácter general vinculadas con su función regulatoria en términos del artículo 28 constitucional; sin embargo, esas facultades no son aplicables al caso concreto porque la creación del INAI no fue concebida con la finalidad de adoptar el modelo de Estado Regulator.

Consideraciones del caso concreto

32. Del análisis de los argumentos esgrimidos por la quejosa se advierte que los planteamientos medulares son: **I)** que los lineamientos contravienen el principio de división de poderes y el principio de legalidad tanto es su vertiente genérica como en su vertiente de subordinación jerárquica, y **II)** que el INAI no es un órgano regulador, por lo que no cuenta con disposiciones administrativas de carácter general vinculadas con la función regulatoria.
33. La contraposición de lo resuelto por el tribunal colegiado y lo alegado genera convicción de que asiste razón a la recurrente, pues como se advierte de la síntesis de sus conceptos de violación enderezados en contra de los lineamientos, sí se hicieron valer cuestiones de constitucionalidad y no de legalidad, como lo adujo el tribunal colegiado.
34. Se afirma lo anterior porque el análisis de la contravención al principio de división de poderes, del principio de legalidad en su vertiente de

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

subordinación jerárquica y el planteamiento relativo a que el INAI no es un órgano regulador en términos del artículo 28 constitucional son cuestiones cuya resolución implica el ejercicio del control de la constitucionalidad.

35. Debe hacerse énfasis en que incluso la contravención al principio de legalidad en su variante genérica debe considerarse como una cuestión de constitucionalidad, pues su reclamo se vinculó con la transgresión de su variante de subordinación jerárquica, lo que, como se indicó, es una cuestión propiamente constitucional; en consecuencia, se concluye que es **fundado** el agravio.
36. La decisión que antecede implica que el recurso de revisión es procedente en términos de los artículos 107, fracción IX, constitucional⁹ y 81, fracción II, de la Ley de Amparo¹⁰, pues el tribunal colegiado omitió

⁹ **Art. 107.-** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

IX.- En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno;

¹⁰ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

(...)

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

decidir sobre cuestiones de constitucionalidad planteadas.

37. En adición a lo anterior, esta Segunda Sala considera que el asunto reviste un interés excepcional en materia constitucional, porque, al margen de que no existe jurisprudencia emitida sobre la regularidad constitucional de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, su examen, en su caso, puede dar lugar a fijar un criterio vinculante de relevancia para el orden jurídico nacional, relacionado con los alcances de las facultades con que cuenta el INAI para la emisión de regulación en materia de derecho administrativo sancionador, en su carácter de órgano constitucional autónomo.
38. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. MATERIA DE LA REVISIÓN

39. La cuestión que debe resolver esta Suprema Corte consiste en determinar la regularidad constitucional de los artículos 68 al 74 de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones emitidos por el INAI, a la luz de los argumentos hechos valer por la quejosa en su demanda de amparo, cuyo estudio omitió el tribunal colegiado.
40. Se circunscribirá el análisis a los artículos 68 al 74 en comento porque son las porciones que el quejoso y recurrente refiere le fueron aplicadas

recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras.

y, por ende, está en aptitud de controvertir.

41. Consecuentemente las menciones a los lineamientos reclamados realizadas en esta ejecutoria se deberán entender como referentes a los artículos que le fueron aplicados a la quejosa, cuyo contenido es el siguiente:

Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones

**Capítulo I
Del Procedimiento de Imposición de Sanciones**

Artículo 68. El Procedimiento de Imposición de Sanciones podrá iniciar si como consecuencia de la resolución que se emita en los Procedimientos de Protección de Derechos o el de Verificación, tuviera el Instituto conocimiento de un presunto incumplimiento de alguno de los principios o disposiciones de la Ley.

Artículo 69. Una vez emitida y notificada la resolución en el Procedimiento de Protección de Derechos o en el de Verificación, se emitirá Acuerdo a través del cual se tendrá por radicado el asunto y se le asignará número de expediente.

Artículo 70. El Procedimiento de Imposición de Sanciones requiere de la emisión de un Acuerdo de inicio, por el que se emplaza al presunto infractor, a fin de que comparezca al mismo y haga valer lo que a su derecho corresponda. Dicho Acuerdo contendrá lo siguiente:

- I. Un informe que describa los hechos constitutivos de la(s) presunta(s) infracción(es);
- II. Se le otorgará un término de quince días hábiles para que el presunto infractor rinda pruebas y manifieste lo que a su derecho convenga. El término contará a partir de que surta efectos la notificación correspondiente. La notificación surte efectos el día en que se realice;
- III. Se requerirá al presunto infractor presente documentación idónea que acredite su situación financiera actual; y
- IV. Se hará de su conocimiento que las notificaciones subsecuentes podrán realizarse a través de medios electrónicos.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

El procedimiento iniciará con la notificación personal que se haga al presunto infractor del Acuerdo de inicio.

Capítulo II De la etapa probatoria

Artículo 71. Una vez transcurrido el término de quince días hábiles, en caso de que el presunto infractor presente dentro de dicho término la contestación correspondiente, se emitirá Acuerdo de admisión o desechamiento de pruebas y se procederá a su desahogo, de ser necesario se señalará día y hora para la audiencia correspondiente, levantándose el acta respectiva.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, exhibiéndose el cuestionario o el interrogatorio respectivo en preparación de las mismas. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Los medios de prueba que podrán ofrecerse son los siguientes:

- I. La documental pública;
- II. La documental privada;
- III. La inspección, siempre y cuando se realice a través de la autoridad competente;
- IV. La presuncional, en su doble aspecto, legal y humana;
- V. La pericial;
- VI. La testimonial, y
- VII. Las fotografías, páginas electrónicas, escritos y demás elementos aportados por la ciencia y tecnología.

Si en el término de quince días hábiles el presunto infractor no presentara la contestación correspondiente, se procederá a emitir Acuerdo en el que se tendrá por perdido su derecho para hacer valer manifestaciones en su defensa y para ofrecer pruebas.

El Acuerdo deberá notificarse personalmente al presunto infractor.

Capítulo III Del cierre de instrucción y la emisión de resolución

Artículo 72. Desahogadas, en su caso, las pruebas se notificará al presunto infractor que cuenta con cinco días hábiles para presentar alegatos y al término de dicho plazo se procederá a emitir Acuerdo de cierre de instrucción.

El Acuerdo deberá notificarse personalmente al presunto infractor.

Artículo 73. El Procedimiento de Imposición de Sanciones concluirá con la resolución que emita el Pleno del Instituto.

La resolución deberá emitirse en un plazo no mayor a 50 días hábiles contados a partir de que inició el procedimiento, pudiendo ampliarse dicho plazo por una sola vez hasta por un periodo igual de 50 días hábiles.

En la resolución se analizarán los argumentos expuestos por el infractor en su escrito de contestación al Acuerdo de inicio, así como las pruebas que haya aportado y, en su caso, los alegatos que haya presentado, realizando un pronunciamiento puntual en cuanto a las razones y motivos por los cuales con los mismos no desvirtuó las presuntas infracciones que se le atribuyeron.

Al determinarse las multas a imponer, el Instituto fundará y motivará las mismas considerando los siguientes elementos:

- a) La naturaleza del dato;
- b) La notoria improcedencia de la negativa del Responsable, para realizar los actos solicitados por el titular, en términos de esta Ley;
- c) El carácter intencional o no, de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- d) La capacidad económica del infractor; y
- e) La reincidencia.

La resolución del Pleno será notificada personalmente al infractor.

Artículo 74. En contra de la resolución del Procedimiento de Imposición de Sanciones, el infractor podrá promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 144 del Reglamento.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

42. Como se adelantó en el apartado de esta ejecutoria donde se verificó si la naturaleza —legalidad o constitucionalidad— de las cuestiones argumentadas por la quejosa y recurrente, los razonamientos enderezados en contra de los lineamientos son **I)** que contravienen el principio de división de poderes y el principio de legalidad tanto es su

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

vertiente genérica como en su vertiente de subordinación jerárquica, y que **II)** el INAI no es un órgano regulador, por lo que no cuenta con disposiciones administrativas de carácter general vinculadas con la función regulatoria.

43. Son **infundados** los argumentos formulados por la recurrente.
44. Para estar en aptitud de sustentar la determinación anterior, debe realizarse una aproximación de la naturaleza jurídica del INAI, para después exponer por qué se considera que los lineamientos reclamados respetan el orden constitucional.

Antecedentes de creación del INAI

45. El once de junio de dos mil dos se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual surgió como un órgano de la Administración Pública Federal, se le dio el carácter de organismo descentralizado bajo su modalidad de organismo no sectorizado, a efecto de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además se le otorgó autonomía de gestión y patrimonial.
46. Posteriormente, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil nueve, se adicionó el artículo 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹, con la finalidad de establecer que es

¹¹ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-O.- Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares”.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

47. Posteriormente el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; en dicho ordenamiento se cambió la denominación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y se le otorgó competencia para resolver procedimientos de protección de datos en posesión de particulares.
48. Por su parte, el veintiuno de diciembre de dos mil once se emitió el Reglamento respectivo, emitido por el Presidente de la República y el Secretario de Economía.

El INAI como órgano constitucional autónomo

49. El siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que creó el marco jurídico constitucional y legal que actualmente rige la protección y el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, previsto en el artículo 6 constitucional, y estableció los principios y bases desarrollados en las leyes generales emitidas en cumplimiento a la reforma.
50. En este momento se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y se otorgó el carácter de órgano constitucional autónomo. Las características de los citados órganos fueron delimitadas por el Tribunal Pleno mediante la jurisprudencia P./J. 12/2008 de rubro y texto siguientes:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹²

51. En la reforma constitucional de mérito se le otorgó competencia al INAI para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de autoridades, con excepción de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros más.
52. De igual forma, en el artículo Séptimo transitorio de esa reforma constitucional se estableció:

¹² Registro digital: 170238; Instancia: Pleno; Novena Época; Materias(s): Constitucional; Tesis: P./J. 12/2008; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871; Tipo: Jurisprudencia.

SÉPTIMO. En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ejercerá las atribuciones correspondientes.

53. Bajo esta perspectiva, en la referida disposición transitoria se le otorgó competencia al INAI para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, lo cual estaba delimitado hasta en tanto se determinara la instancia responsable de resolver esos asuntos, en el entendido de que se señaló expresamente que “ejercería las atribuciones correspondientes”, aspecto que se refiere a las facultades establecidas en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
54. Sentadas las premisas que anteceden, corresponde retomar algunas consideraciones sustentadas por esta Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 8673/2019¹³.
55. En el precedente en comento, se consideró que conforme a lo resuelto por este órgano jurisdiccional en la contradicción de tesis 525/2019¹⁴, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares debe interpretarse conforme a la reforma constitucional correspondiente al siete de febrero de dos mil catorce, particularmente en lo atinente a que las atribuciones reglamentarias que en un origen correspondían al Ejecutivo Federal ahora necesariamente corresponden al INAI.

¹³ Fallado en sesión de cinco de agosto de dos mil veinte por unanimidad de votos.

¹⁴ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte por unanimidad de votos.

Facultades del INAI para emitir normas de carácter general en materia de protección de datos personales

56. En el artículo Segundo transitorio¹⁵ de la Ley Federal en comento, el legislador federal dispuso que el Ejecutivo Federal expediría el Reglamento respectivo; no obstante, retomando lo sostenido en el precedente del amparo directo en revisión 8673/2019, con motivo de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, el INAI al ser un órgano constitucional autónomo tiene facultades para emitir normas de carácter general, incluidas aquellas de carácter sustantivo.
57. Lo anterior supuso que el Reglamento que en su momento expidió el Ejecutivo Federal perdió vigencia pues —se consideró en el precedente— resultaría un contrasentido que a pesar de su naturaleza como titular de facultades constitucionales propias, como es la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, fuera otro órgano el que emitiera las disposiciones normativas y reglamentarias, es decir, que ahora el Ejecutivo Federal reforme el Reglamento respectivo y le imponga disposiciones reglamentarias que trastocuen su autonomía como órgano constitucional autónomo o primigenio del Estado.

Interpretación del 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

58. La materia de protección de datos personales en posesión de particulares está sujeta a lo dispuesto en los artículos 6, fracción VIII, 16, párrafo segundo, así como 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales señalan lo siguiente:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto

¹⁵ SEGUNDO.- El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(...)

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

(...)

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio quedé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. 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.

(...)

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

59. Conforme a las bases constitucionales antes señaladas, en primer término debe destacarse que en el artículo 6, fracción VIII, constitucional, se señala que el INAI deberá ser autónomo, especializado, imparcial y colegiado, deberá contar además con personalidad jurídica, patrimonio propio, plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto así como determinar su organización interna, que se regirá tanto por la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública así como aquella relativa a la protección de datos personales, que emita el Congreso de la Unión.
60. De igual forma, se prevé que es su competencia exclusiva conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en el ámbito federal, con excepción de los asuntos jurisdiccionales que corresponden esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como aquellos recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.
61. Lo sustentado hasta este punto permite concluir que el artículo 73, fracción XXIX-O¹⁶, constitucional, debe interpretarse de manera sistemática con el actual marco jurídico que rige al INAI como órgano constitucional autónomo, en el que se le otorgó competencia para conocer de la protección de datos personales en posesión de

¹⁶ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-O.- Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares”.

particulares.

62. Por su parte, en cuanto al régimen transitorio al que se hizo referencia previamente, se advierte que en el artículo Séptimo transitorio de la reforma constitucional correspondiente al siete de febrero de dos mil catorce, se le otorgaron amplias facultades al INAI para conocer de los asuntos relacionados con la materia de protección de datos personales en posesión de particulares hasta en tanto se determinara la instancia responsable de resolver dichos asuntos.

Competencia del INAI conforme a la interpretación constitucional formulada

63. En atención a la competencia constitucional otorgada al INAI para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, debe concluirse que sí cuenta con atribuciones para emitir normativa sustantiva como adjetiva en dicha materia, porque fue creado con autonomía jurídica, en la medida en que le fueron otorgadas atribuciones para emitir toda aquella normativa necesaria para el ejercicio de sus actividades, a efecto de dotarlo de elementos normativos para el mejor desempeño de sus funciones.
64. La conclusión alcanzada en la presente ejecutoria resulta congruente con lo sustentado por esta Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 8673/2019¹⁷.
65. Lo decidido hasta este punto evidencia que, contrario a lo alegado, los lineamientos emitidos por el INAI son acordes al principio de división de poderes y el principio de legalidad tanto en su vertiente genérica como en su vertiente de subordinación jerárquica, pues se advierte que sí cuenta con atribuciones constitucionales para emitir normas generales

¹⁷ Fallado en sesión de cinco de agosto de dos mil veinte por unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

tanto sustantivas como adjetivas en materia de protección de datos personales.

66. También lo razonado permite advertir que las facultades de emisión de normas generales vinculadas con su objeto constitucional no están sustentadas en las atribuciones propias de los órganos reguladores como la Comisión Federal de Competencia Económica o el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como lo afirma la quejosa, sino que, conforme a la interpretación realizada, esas atribuciones encuentran sustento en su calidad de órgano constitucional autónomo.

67. En otras palabras, con independencia de lo que hagan los otros Poderes, un órgano constitucional autónomo como lo es el INAI, al tener un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias, está plenamente facultado para emitir normas generales o disposiciones de observancia general, sin que ello implique la contravención al principio de división de poderes; en consecuencia, se concluye que los argumentos en análisis resultan **infundados**.

68. Ahora corresponde verificar si la competencia con la que fue dotado el INAI es suficiente para emitir normatividad en materia de derecho administrativo sancionador, en concreto por lo que hace al procedimiento de investigación instaurado en contra de la quejosa.

Síntesis del concepto de violación

69. La quejosa argumentó de manera medular que:

En caso de que el INAI cuente con facultades constitucionales para emitir normatividad inherente a sus objetivos, tales

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

atribuciones son insuficientes para regular un procedimiento de investigación dado que carece de fundamento legal.

70. Es **infundado** el argumento en estudio.

71. Primeramente, debe decirse que conforme a lo resuelto en el citado amparo directo en revisión 8673/2019, el INAI cuenta con atribuciones para emitir normativa sustantiva y adjetiva, en la medida de que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares lo faculta para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos de imposición de sanciones y, conforme a las directrices que prevé la referida ley, el Pleno del INAI estará en aptitud de pormenorizar o emitir las disposiciones normativas complementarias que desarrollen el procedimiento sancionatorio, así como el dictado de la resolución respectiva.

72. En esa ejecutoria; sin embargo, no se abordó el estudio relativo al procedimiento de investigación objeto de reclamo de la quejosa, por lo que corresponde verificar si la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares prevé la atribución de investigar.

Facultades del INAI para emitir normatividad en materia de derecho administrativo sancionador, en especial respecto al procedimiento de investigación

73. Para corroborar si asiste razón a la quejosa en lo relativo a que la regulación del procedimiento de investigación realizada por el INAI carece de fundamento legal, debe acudir a las normas de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que prevén las atribuciones del INAI y las que regulan la substanciación de los procedimientos de protección de derechos, para corroborar si existe sustento para regular el procedimiento de investigación.

**Ley Federal de Protección de Datos
Personales en Posesión de los
Particulares**

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

CAPÍTULO VI

De las Autoridades

Sección I

Del Instituto

Artículo 38.- El Instituto, para efectos de esta Ley, tendrá por objeto difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en la presente Ley y que deriven de la misma; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos regulados por este ordenamiento.

Artículo 39.- El Instituto tiene las siguientes atribuciones:

I. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación;

(...)

XI. Desarrollar, fomentar y difundir análisis, estudios e investigaciones en materia de protección de datos personales en Posesión de los Particulares y brindar capacitación a los sujetos obligados, y

CAPÍTULO VIII

Del Procedimiento de Verificación

Artículo 60.- En el procedimiento de verificación el Instituto tendrá acceso a la información y documentación que considere necesarias, de acuerdo a la resolución que lo motive.

74. De la interpretación realizada a los preceptos transcritos se aprecia que el INAI tiene como finalidad, entre otras cuestiones, la protección de los datos personales en posesión de los particulares. Para garantizar dicha protección podrá substanciar procedimientos de protección de derechos, de verificación e imposición de sanciones.
75. También se advierte que entre sus atribuciones se encuentra la de vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en la ley en cita y que deriven de ella; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones en materia de protección de datos personales.
76. Debemos recordar que el procedimiento de imposición de sanciones tuvo como origen que la quejosa recabó datos personales financieros del denunciante sin contar con su consentimiento expreso para tal efecto, por lo que la aplicación de los lineamientos reclamados, en concreto respecto al procedimiento de investigación, tiene una vinculación directa e inmediata con la debida observancia de las disposiciones previstas en la norma en análisis.
77. Además, se aprecia que el artículo 39, fracción IX¹⁸, prescribe la

¹⁸ Artículo 39.- El Instituto tiene las siguientes atribuciones:

(...)

XI. Desarrollar, fomentar y difundir análisis, estudios e investigaciones en materia de protección de datos personales en Posesión de los Particulares y brindar capacitación a los sujetos obligados, y

atribución de desarrollar investigaciones en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, lo que puede ser interpretado de manera sistemática con la finalidad del INAI.

78. Finalmente, se aprecia que conforme al artículo 60 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares¹⁹, el INAI tendrá la facultad de acceder a la información y documentación que considere necesarias para la sustanciación del procedimiento de verificación.
79. Los puntos destacados de la norma en análisis permiten advertir que contrario a lo alegado, el procedimiento de investigación sí está previsto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y, por ello, el INAI cuenta con atribuciones para emitir normas relativas que detallen tal procedimiento.
80. Dicho de otra forma, a juicio de esta Segunda Sala sería un contrasentido considerar que el INAI, conforme a los preceptos citados, no puede emitir normatividad en materia de procedimiento de investigación cuando es claro que su finalidad es vigilar por la debida observancia de las disposiciones citadas; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones.
81. Lo anterior corrobora lo **infundado** del argumento en estudio, pues como se apreció, de una interpretación sistemática realizada a los diversos preceptos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el INAI cuenta con

¹⁹ **Artículo 60.-** En el procedimiento de verificación el Instituto tendrá acceso a la información y documentación que considere necesarias, de acuerdo a la resolución que lo motive.

facultades suficientes para instruir un procedimiento de investigación y, consecuentemente, puede emitir normas generales al respecto, como los lineamientos en estudio.

Cosa juzgada refleja

82. Finalmente, por lo que hace al argumento relacionado a que se configuración de la cosa juzgada refleja respecto de la inconstitucionalidad de los lineamientos reclamados, dado que el Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar el amparo directo 342/2020 estimó que los citados lineamientos son inconstitucionales, debe decirse que se trata de un razonamiento ajeno a las cuestiones de constitucionalidad analizadas en la presente ejecutoria.

83. No obstante lo anterior, se considera que dada la naturaleza del amparo directo, el control de constitucionalidad que se ejerce se limita exclusivamente a los preceptos aplicados en el acto concreto, en este caso, la multa impuesta derivada del procedimiento de imposición de sanciones PS.0077/18, por lo que, en todo caso, la declaración de inconstitucionalidad formulada por el tribunal colegiado en comento no afecta la *litis* en el presente asunto.

84. Finalmente, no pasa inadvertido el precedente del amparo directo en revisión 6489/2018²⁰, en el cual se concluyó que el INAI no cuenta con atribuciones suficientes para emitir los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones; sin embargo, ese precedente fue resuelto con **anterioridad** al diverso amparo directo en

²⁰ Fallado en sesión de treinta de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

revisión 8673/2019²¹, empleado en esta ejecutoria para sustentar diversas consideraciones.

85. Por ello, al ser el amparo directo en revisión 8673/2019 posterior, se considera necesario atender a los razonamientos expuestos en este último precedente para mantener congruencia en el pronunciamiento efectuado por esta Segunda Sala.

86. En atención a lo anterior, lo procedente es, en la materia de la revisión, **confirmar** la sentencia recurrida y, por razones diversas a las sustentadas por el tribunal colegiado, **negar** la protección constitucional solicitada.
87. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek se reserva el derecho a formular un voto concurrente y la Ministra Presidenta Yasmín Esquivel Mossa vota con reservas de criterio.

VII. DECISIÓN

88. Por las razones expuestas, esta Segunda Sala estima que, por lo que refiere a la procedencia, fue incorrecto que el tribunal colegiado haya desestimado los argumentos enderezados en contra de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, por considerarlos inoportunos, dado que en ellos se argumentaron únicamente cuestiones de constitucionalidad y, por ende, procedía su estudio.

²¹ Fallado en sesión de cinco de agosto de dos mil veinte por unanimidad de votos.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

89. Por lo que hace al fondo, se concluye que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su carácter de órgano constitucional autónomo, cuenta con atribuciones para la emisión de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones cuestionados por la quejosa y recurrente, aun por lo que hace al procedimiento de investigación cuestionado, por lo que se reconoce su constitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La justicia de la unión **no ampara ni protege** a la parte quejosa, contra los artículos 68 al 74 de los lineamientos de los procedimientos de protección de derechos, de investigación y verificación, y de imposición de sanciones expedidos por el instituto nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

TERCERO. **Devuélvase** los autos al tribunal colegiado del conocimiento.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos al tribunal colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1263/2021

Layne Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek se reserva el derecho a formular un voto concurrente y la Ministra Presidenta Yasmín Esquivel Mossa vota con reservas de criterio.

Firman la Ministra Presidenta de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA DE ACUERDOS

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

Esta hoja corresponde al amparo directo en revisión 1263/2021, fallado en sesión de cinco de octubre de dos mil veintidós. **CONSTE.-**

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.