**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6489/2018.**

**Quejoso y recurrente: \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*.**

**recurrente: instituto nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (tercero interesado).**

**PONENTE:**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIO:**

**JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.**

**elaboró:**

**aLEJANDRA GABRIELA CRISTIANI LEÓN.**

**Vo. Bo.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta de enero de dos mil diecinueve.

**Cotejó:**

**VISTOS,** para resolver los autos del amparo directo en revisión identificado al rubro; y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO**. **Trámite y resolución del juicio de amparo directo.** Por escrito presentado el veintiuno de febrero dos mil dieciocho, ante la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado legal \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* solicitóel amparo y protección de la justicia federal en contra de la sentencia de quince de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por Sala Superior del referido Tribunal, en el juicio de nulidad \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*.

La parte quejosa señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1, 14, 16, 17 y 89, fracción I, de la Constitución Federal, así como los diversos 1, 2, 8, 25 y 30, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, asimismo expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo Presidente mediante acuerdo de ocho de marzo de dos mil dieciocho[[1]](#footnote-1), **admitió** y registró la demanda de amparo con el número \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*.

Concluidos los trámites respectivos, el referido Tribunal Colegiado dictó sentencia el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, en la que determinó:

“**PRIMERO**. Se **NIEGA** el amparo y protección de la Justicia Federal a \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, contra la sentencia dictada el quince de noviembre de dos mil diecisiete, por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el juicio de nulidad \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, de conformidad con lo expuesto en el considerando NOVENO de la presente ejecutoria. **SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, contra la sentencia dictada el quince de noviembre de dos mil diecisiete, por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el juicio de nulidad \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, de conformidad con lo expuesto en el considerando DÉCIMO y para los efectos precisados en la parte final del último considerando”.

**SEGUNDO. Recursos de revisión y trámite ante esta Suprema Corte.** Inconformes con dicha resolución, por un lado \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, **en su carácter de Director General de asuntos Jurídicos del** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **interpuso** recurso de **revisión** mediante escrito presentado el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, ante la Oficialía de Partes del Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y, por otro lado, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado legal \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, también interpuso recurso de revisión, el cual fue presentado el uno de octubre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Por acuerdo de ocho de octubre de dos mil dieciocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió los recursos de revisión registrándolos con el número de expediente **6489/2018**; asimismo, ordenó se turnara al señor Ministro Alberto Pérez Dayán y se enviara a esta Segunda Sala, dado que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

Finalmente, en auto de trece de noviembre de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Segunda Sala se **avocó** al conocimiento del presente asunto y ordenó remitir los autos a esta Ponencia para la elaboración del proyecto respectivo.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver un juicio de amparo directo en materia administrativa, en el entendido de que se estima innecesaria la intervención del Tribunal en Pleno para su resolución.

**SEGUNDO. Oportunidad y legitimación de los recursos de revisión.** Los recursos de revisión se presentaron dentro del plazo de diez días que prevé el artículo 86 de la Ley de Amparo, toda vez que la sentencia recurrida fue notificada, primeramente de manera personalmente a la \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* quejosa el trece de septiembre de dos mil dieciocho[[2]](#footnote-2)el plazo transcurrió del **martes dieciocho de septiembre** al **lunes uno de octubre** de esa misma anualidad,por lo que si el recurso de mérito fue presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, el uno de octubre del presente año, resulta **oportuno**[[3]](#footnote-3).

Ahora bien por lo que respecta al recurso de revisión presentado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Protección de Datos Personales, también es **oportuno**, dado que la sentencia recurrida se le notificó por oficio número \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* el trece de septiembre de dos mil dieciocho[[4]](#footnote-4), el plazo de diez días, transcurrió del lunes diecisiete al miércoles veintiocho de septiembre de esa misma anualidad[[5]](#footnote-5).

En otro aspecto, se advierte que los recursos de revisión se interpusieron por parte **legitimada** para ello, toda vez que el ocurso del Instituto recurrente lo suscribió \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, en su carácter de Director General de asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, personalidad que tiene reconocida en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*[[6]](#footnote-6) y, por otro lado, el escrito de la quejosa recurrente lo suscribió \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, en su carácter de apoderado legal de \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, tal como se desprende del acuerdo de admisión de la demanda de amparo directo de ocho de marzo de dos mil dieciocho[[7]](#footnote-7).

**TERCERO. Procedencia.** En primer lugar, debe precisarse que esta Segunda Sala ha señalado, con fundamento en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo, así como el Acuerdo General 9/2015, que la revisión de sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en un juicio de amparo directo procede extraordinariamente al reunirse diversos requisitos formales de procedencia tales como la oportunidad y legitimación, y siempre que concurran los siguientes supuestos:

1) En la sentencia impugnada se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones referidas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y

2) El problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

Entendiendo, que un tema de constitucionalidad permite fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando:

a) Pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o

b) Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto contra ese criterio o se hubiere omitido aplicarlo.

Las consideraciones anteriores fueron plasmadas en la jurisprudencia 2a./J.128/2015 (10a.) de rubro: **“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA[[8]](#footnote-8)**”.

Ahora bien, los elementos necesarios para la resolución del presente asunto, son los siguientes:

**I. Juicio de nulidad.** \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado legal, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, demandó la nulidad de los siguientes actos: a) la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* de **trece de julio de dos mil dieciséis**, emitida por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, dentro del expediente de verificación \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, en la que se resuelve iniciar el procedimiento de imposición de sanciones dado que la actora dio tratamiento a los datos personales del denunciante para fines mercadotécnicos y de publicidad, aún y cuando éste manifestó su negativa expresa y; b) el **Acuerdo por el que se aprobaron los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones**, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de diciembre de dos mil quince.

**II. Sentencia.** El Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante resolución de quince de noviembre de dos mil diecisiete, **reconoció la validez** de los actos impugnados.

**III. Juicio de amparo y conceptos de violación.** Inconforme con la resolución el representante legal de Scotiabank Inverlat, Sociedad Anónima, promovió demanda de amparo en la que esencialmente sostuvo los siguientes conceptos de violación:

* La Sala Superior resolvió incorrectamente lo relacionado a la incompetencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para emitir los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil quince, pues si bien el Instituto demandado cuenta con autonomía constitucional, no resulta suficiente para regular o “precisar” procedimientos que van dirigidos a desarrollar los derechos, obligaciones y acciones de los particulares, constituidas en verdaderas normas de carácter general.
* No existe una cláusula que habilite al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y que lo faculte para emitir normas que regulen los procedimientos correspondientes, y que por el contrario, en el artículo 60 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, existe un principio de reserva reglamentaria para regular los procedimientos de verificación respectivos.
* En materia de protección de datos personales, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, debe ceñirse a lo previsto en los artículos 6, inciso A, fracción VIII, 16, párrafo segundo y 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Federal, que establecen la observancia al principio de legalidad, además de las facultades específicas con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.
* De esta manera, son inconstitucionales los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones” toda vez que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, carece de atribuciones legales, por lo que su aplicación contraviene los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley.
* En el artículo 39, fracción IV, de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, se señala que los criterios emitidos por el Instituto, únicamente son para efecto de funcionamiento y operación del mismo, dado que ni de la autonomía normativa, ni de alguna cláusula habilitante, se otorga obligatoriedad a las normas que emanan del citado Instituto, que resulten obligatorios para los particulares.
* No existe ninguna disposición que señale expresamente la facultad legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para iniciar un procedimiento de investigación ni ningún otro procedimiento preliminar, ni dictar un “atento requerimiento” para recabar elementos necesarios para perfeccionar la investigación, previo inicio forma del procedimiento de verificación que establece la ley.
* Por otra parte, señala que le fueron aplicados retroactivamente los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos de Investigación, Verificación y de Imposición de Sanciones”, pues si bien cuando se emitió la resolución \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, dichos lineamientos ya se encontraban en vigor, la fecha en que materialmente se comenzó con el proceso fue a través del oficio \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, de diecisiete de noviembre de dos mil quince, cuando dichos lineamientos no existían pues éstos últimos entraron en vigor el diez de diciembre de dos mil quince.
* Los oficios emitidos por las autoridades responsables \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, no sustentan sus atribuciones en el artículo 131 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, lo cual resulta insuficiente, pues del citado artículo se desprenden diversas fracciones, en las que no se ubican sus facultades, lo que provoca un estado de indefensión.
* El artículo 39 del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, faculta a la Dirección General de Verificación y no a la Dirección General de Investigación y Verificación, para realizar el procedimiento de investigación o requerir dentro de él, diversos documentos e información.
* El Director General de Investigación y Verificación del Instituto demandado, podría encontrarse facultado para requerir información siempre que tal requerimiento se haga dentro de un procedimiento de verificación, sin que dicha facultad se pueda ejercer con anterioridad a éste.
* El artículo 131, párrafo último, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, **resulta inconstitucional al trasgredir la garantía de seguridad jurídica**, en tanto que es la Ley y no alguna norma inferior como el reglamento la que puede establecer la causa de los actos de molestia, el cual debe tener un fundamento en un acto formal y materialmente legislativo.
* Contrario a lo referido por la Sala Superior, las autoridades que emitieron el acuerdo de inicio del procedimiento de verificación no contaban con las facultades para ello, pues el único órgano facultado para instruir dicho procedimiento es el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de conformidad con el artículo 129 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
* En cuanto a la competencia, destaca que el “Acuerdo por el que se delegan al Secretario de Protección de Datos Personales diversas facultades para dictar, conjuntamente con los Directores Generales”, no es válido y por tanto no resulta ser fundamento suficiente para que dicha delegación de facultades se concretara, en tanto que era necesario que el Secretario de Protección de Datos Personales como del Director General de Verificación, tuvieran facultades legales para recibir tal delegación, lo cual no sucedió, pues estas no son citadas por la autoridad en el acuerdo de inicio del procedimiento de verificación y menos aún respecto los emisores del acto administrativo impugnado.
* Sostuvo que contrario a lo considerado por la Sala responsable en cuanto al envío de publicidad a usuarios de servicios financieros, la autoridad competente es la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, de conformidad con los artículos 8, 10, 11, fracciones XXI, XXXVIII y XXXIX, 93, 94, fracción XII y 96, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, además de que en el caso de que ambas instituciones tuvieran facultades, se estaría violando el derecho fundamental a la seguridad jurídica, pues las instituciones de crédito se encontrarían en estado de incertidumbre al no saber que disposición resultaría aplicable, además de que se podría configurar una posible doble sanción, lo cual vulneraría lo establecido en el artículo 23 constitucional.
* Por último, manifestó que para que se lleve a cabo el procedimiento de verificación, establecido en el artículo 129 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, se requiere forzosamente que los hechos no se ubiquen dentro de las causas de procedencia del procedimiento de protección de derechos, establecido en el artículo 115 del mismo cuerpo normativo, lo cual no aconteció en la especie.

**IV. Sentencia recurrida.** Por su parte, el Tribunal Colegiado del conocimiento se pronunció de la siguiente manera:

* En primer término analizó el concepto de violación referente a que el artículo 131, párrafo último, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, es inconstitucional, puesto que transgrede la garantía de seguridad jurídica, en tanto que es la Ley y no un Reglamento o norma inferior, la que puede establecer la causa de los actos de molestia, como la facultad de requerir cualquier tipo de información en etapa de investigación, además de que no marca un límite temporal para que se lleve a cabo la investigación, circunstancia que lo deja en estado de indefensión; dicho argumento lo estimó **infundado**, toda vez que ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la facultad reglamentaria se entiende como aquélla relativa a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes, es decir, el Poder Ejecutivo está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias, pero "**no puede proveer en los mismos términos sobre esferas que escapan a su mando como la esfera judicial o la legislativa**", porque evidentemente la naturaleza de un Reglamento no es igual a la de la Ley, por tratarse técnicamente de un acto administrativo de carácter general.
* De igual forma, en cuanto al principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley, el hecho de que el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal, establezca que el derecho a la protección de datos personales debe realizarse "**en los términos que fije la ley**", impide que el legislador federal pueda delegar al Poder Ejecutivo la facultad de normar el procedimiento de verificación a que hacen referencia los artículos 59 y 60 de la propia Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.
* Por otra parte, el hecho de que por mandato constitucional se haya delegado en el legislador federal la facultad de determinar el contenido y alcance del derecho humano a la protección de datos personales consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal, de manera alguna implica que no se pueda dejar al Ejecutivo Federal, en ejercicio de su facultad normativa, la posibilidad de regular aquellas cuestiones subsidiarias al derecho fundamental, como lo es el desarrollo de los aspectos procedimentales que deben realizar las autoridades administrativas para materializar lo establecido en el ordenamiento legal.
* La propia Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, **prevé la existencia del procedimiento de verificación**, a fin de que la autoridad administrativa pueda cerciorarse del cumplimiento de las obligaciones previstas en tal ordenamiento legal y simplemente delega en el Reglamento "la forma, términos y plazos en que se sustanciará el procedimiento". En ese sentido, la remisión al Reglamento que expida el Ejecutivo Federal para detallar cómo debe sustanciarse el referido procedimiento administrativo de verificación, incluso el relativo al requerimiento de información previa que establece el artículo 131, párrafo último, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, no es contrario al principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley.
* Por otro lado, reprodujo las consideraciones que realizó la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en el amparo directo en revisión 888/2017, en el que se analizó la regularidad constitucional del artículo 132 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, concluyendo que ante la presentación de una denuncia de presuntas violaciones en materia de protección de datos personales, se deben establecer tres etapas de actuación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es decir, una etapa de investigación, procedimiento de verificación y de imposición de sanciones, en el entendido de que la etapa de investigación que regula el artículo 131, párrafo último, del Reglamento antes referido, sí constituye materialmente un procedimiento.
* En esa virtud, dado que la norma referida establece una instancia administrativa que faculta a la autoridad a emitir actos de molestia contra particulares para quienes implican cargas o consecuencias, es evidente que debe quedar sujeta a un límite temporal, conforme a la cual la autoridad debe ejercer sus atribuciones, pues sólo así podrá otorgarse certidumbre en cuanto al lapso en que quedará definida la situación a dilucidar y, por ende, la correspondiente situación de los interesados.
* El artículo 131, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al regular la etapa de investigación, no transgrede el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que si bien no establece expresamente un límite temporal para la etapa de investigación en el procedimiento relativo a las infracciones en materia de protección de datos, lo cierto es que derivado de la aplicación supletoria del artículo 5 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, esa etapa está sujeta al límite temporal que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece que tratándose de instancias o procedimientos administrativos, la autoridad goza de tres meses para resolverlos, siendo que una vez transcurrido dicho plazo y treinta días más sin que se emita esa resolución, el procedimiento caducará.
* En esa virtud, es claro que el artículo 131, párrafo último, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares **no viola el derecho a la seguridad jurídica**, porque aún cuando en su texto no establece un límite temporal para la etapa de investigación, lo cierto es que se rige por el artículo 60, párrafo último de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual es de aplicación supletoria.
* No viola el principio de reserva de ley, en tanto que en los artículos 59 y 60, de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, se prevé la remisión al reglamento para detallar cómo debe sustanciarse el referido procedimiento administrativo de verificación, en el que está inmersa la etapa de investigación.
* En otro orden, el Tribunal Colegiado del conocimiento estimó **fundados** los conceptos de violación en los que se argumentó que los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones” **son inconstitucionales** por cuanto a la autoridad que los dictó, ya que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **carece de competencia legal para emitirlos**, rompiendo con ello los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley.
* Lo anterior es así, pues si bien el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para la emisión de los Lineamientos impugnados, citó los artículos 6, apartado A, fracciones II y VIII, 16, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal; Transitorio Séptimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la citada Constitución en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce; 3, fracción XIII y Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince; 1 y 3, fracción XI, 38, 39, fracciones I, II, IV y VI, 45 a 62 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; **lo cierto es que de ellos no se desprende facultad alguna para la emisión de normas de carácter general, impersonales y abstractas, como resultan ser los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones”**, pues dicha facultad corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, en términos de la fracción XXIX-O, del artículo 73, de la Constitución Federal.
* En ese sentido, es claro que el Congreso de la Unión no delegó facultades reglamentarias al Órgano garante de la protección de datos personales en posesión de particulares, establecido en la fracción VIII del artículo 6 constitucional, por lo que se llega a la conclusión que el citado Instituto está ejercitando la potestad legislativa que le asigna el artículo 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Federal, resultando evidente que al Congreso de la Unión le incumbe la facultad de expedir leyes bajo las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, en lo que se refiere a las materias de protección de datos personales.
* En consecuencia, los lineamientos declarados inconstitucionales, efectivamente establecen reglas que van más allá de dar un marco operativo y funcional al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues desarrolla procedimientos y actos de molestia que no están regulados específicamente en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y su Reglamento, como son las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los diversas etapas que conforman el procedimiento de verificación, en específico la de investigación, derivada de denuncias presentadas por presuntas violaciones a las disposiciones previstas en materia de protección de datos personales, cuando no se ubiquen en el supuesto de procedencia del procedimiento de derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO); lo cual en definitiva impactan en la esfera jurídica del gobernado.
* Por último, determinó conceder el amparo en virtud de que la Sala responsable en el juicio de nulidad, fundamentó la competencia y resolvió con base en los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, los cuales resultan inconstitucionales.

**V. Agravios.** En contra de la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado del conocimiento, tanto la Institución Financiera como el Instituto Nacional de Transparencia, interpusieron recursos de revisión en los que esencialmente señalaron lo siguiente.

**Agravios de la quejosa recurrente** \*\*\*\*\*\*\*\*\*\***.**

* Le causa agravio que se haya negado el amparo respecto de la constitucionalidad del artículo 131, párrafo último, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, dado que viola el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.
* Sostiene que desde la demanda de amparo señaló que con independencia del procedimiento de verificación, el cual se encuentra previsto en el Reglamento, se crea a través de una norma infralegal un procedimiento previo, que no se encuentra previsto en la ley por lo que va más allá de lo previsto en la ley, contraviniendo de tal modo el principio de reserva de ley previsto tanto para los actos de molestia, como en materia de protección de datos personales.
* En esa virtud, no existe fundamento ni previsión alguna en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, ni en su Reglamento, que constituya causa suficiente para instruir el inicio de un procedimiento de investigación en contra de alguna persona, con el fin de recabar elementos que permitan el inicio de un procedimiento de verificación.
* De conformidad con lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 888/2017, se advierte que el procedimiento de investigación es diverso al procedimiento de verificación, es decir, que la investigación es una etapa del procedimiento de verificación.
* En ese sentido, se entiende que es la Ley y no algún Reglamento o norma inferior, la que puede establecer la causa de los procedimientos en los que se dicten los actos de molestia.
* El **artículo 131 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, resulta inconstitucional ya que no establece un límite temporal para desahogar el procedimiento de investigación, afectando con ello el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad**, resultando aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente los artículos 14, 16 fracción X, 17 y 60, que establecen la caducidad de la instancia en procedimientos iniciados de oficio, lo cual se hace extensivo a los procedimientos iniciados a instancia de parte, como el de investigación.
* Se afecta el derecho de seguridad jurídica, puesto que la facultad para que el INAI sustancie el supuesto procedimiento de investigación y requiera en él documentos e información a los particulares no tiene límite temporal, es decir, no marca una limitante para que la autoridad determine o no el inicio del procedimiento de verificación, ni limita la temporalidad del procedimiento de investigación.
* La autoridad no limitó su propio plazo de caducidad, pues al aplicar el artículo 131, párrafo último, del Reglamento anteriormente citado, no fundó su acto en términos del artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, pues reitera que dicho precepto no se delega en el Reglamento, ni establece la posibilidad de llevar a cabo actos previos al inicio del procedimiento de verificación, ni requerir información de manera previa al inicio en cita, sino por el contrario limita tales cuestiones al procedimiento de verificación, es decir no puede establecer procedimientos previos al de verificación o delegar mayores facultades al Instituto antes del inicio formal del procedimiento de verificación tal como requerir información de manera previa.
* En otro aspecto, señala que si bien el Instituto tiene facultades para investigar, vigilar, requerir información a los responsables y recabar elementos que le permitan conocer si se incumple con la normatividad, tal facultad se puede ejercer una vez iniciado el procedimiento de verificación o de manera conjunta a su inicio, pero no de manera previa.

**VI. Agravios del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (tercero interesado en el juicio de amparo directo).**

* Le causa agravio al Instituto recurrente la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado del conocimiento, **toda vez que declaró inconstitucionales los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones”**, transgrediendo con ello los artículos 16, párrafo segundo y 6, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, por carecer de exhaustividad, congruencia, así como de una adecuada fundamentación y motivación.
* El INAI **sí cuenta con facultades cuasi-legislativas** que le permiten emitir normas de carácter general externas e internas en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, como los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones”.
* Contrario a lo aducido por el órgano colegiado, en cuanto a la facultad regulatoria, se estima que ésta no se limita a cuestiones técnicas o formales, sino que también incluye cuestiones sustantivas que tengan como finalidad promover, difundir y facilitar el derecho a la protección de datos personales de la ciudadanía.
* Sostiene que de acuerdo a las consideraciones que se sustentaron en la controversia constitucional 117/2014, en torno a las facultades de organismo autónomos, se advierte que el INAI puede revestir la facultad de emitir normas de carácter interno y normas de carácter externo, siendo que el Tribunal Colegiado únicamente reconoció que el INAI cuenta con facultades internas.
* Los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones”, contienen normas internas mediante las cuales el INAI organiza las actividades que realizarían sus unidades administrativas durante la sustanciación de los procedimientos, razón por la cual resulta incorrecto que el órgano colegiado haya declarado la inconstitucionalidad de todos los lineamientos.
* Por último, en la sentencia recurrida no se puntualizó por qué deben declararse inconstitucionales los multicitados lineamientos, pues desde el juicio de nulidad la autoridad aplicó los artículos 1, 2, 3, fracción XVII y 66, de los Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones, de ahí que no se haya aplicado una norma de carácter general externa que norme la materia de protección de datos personales o que genere facultades u obligaciones distintas a las que establece la legislación de la materia.

Como se advierte de lo anterior, en el caso específico **se cumplen con los requisitos que condicionan la procedencia** de la revisión en amparo directo, toda vez que el quejoso solicitó desde su escrito de demanda de amparo que se analizara la constitucionalidad del artículo 131, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares –por no prever un plazo para que la autoridad cumpla con el objetivo de definir si procede o no iniciar el procedimiento de verificación– y si bien existe un precedente como lo es el amparo directo en revisión 722/2018, fallado por esta Segunda Sala el veinticinco de abril de dos mil dieciocho. Lo cierto es que también subsiste el tema de constitucionalidad de los Lineamientos, habida cuenta que en el precedente antes señalado no se aplicaron, mientras que en el presente asunto, el Tribunal Colegiado estimó que sí se aplicaron y al abordar su estudio determinó que eran inconstitucionales, de ahí que haya acudido el Instituto Nacional de Transparencia a la presente instancia vía recurso de revisión.

**CUARTO. Estudio de los agravios de Scotiabank Inverlat**. En primer término se estudiará si fue correcta o no la determinación del órgano colegiado al reconocer la constitucionalidad del artículo 131, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; efectivamente, Scotiabank Inverlat, expuso que el artículo 131, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares es contrario al derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque “de admitirse que implica una facultad de investigación en favor del instituto por virtud de la cual puede requerir tanto al denunciante (titular) como al denunciado (responsable), la documentación e información que estime necesaria y que con su ejercicio no se da inicio al procedimiento de verificación, **entonces debe aceptarse que dicha facultad implica el ejercicio de actos de molestia que no están sujetos a ningún plazo para definir la situación jurídica del gobernado y que, por ende, implican una clara transgresión al derecho a la seguridad jurídica de los particulares”.**

Esto es, aduce que la norma reclamada no prevé un plazo límite para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales concluya la etapa de investigación, además de que no tiene fundamento en la ley, por lo que ante la presentación de una denuncia por indebido tratamiento de datos personales; pretensión que, desde luego, se vincula con el derecho a la seguridad jurídica y su sub-principio de reserva de ley previsto en el artículo 16 de la Carta Fundamental.

De la sentencia recurrida se advierte que el Tribunal del conocimiento sí apreció de manera correcta la pretensión que le fue expuesta, ya que resolvió de manera específica la cuestión efectivamente planteada, a saber, que la norma legal combatida, aun cuando no establezca un plazo para el procedimiento de investigación y al no estar previsto en ley no se opone al derecho a la seguridad jurídica en su vertiente de reserva de ley; lo que revela que, en este aspecto, atendió en lo sustancial a la intención de la quejosa al acudir a la instancia constitucional, emitiendo un pronunciamiento acorde con la litis.

Por otra parte, son **infundados** los agravios, a través de los cuales la parte inconforme pretende demostrar que el artículo 131, último párrafo[[9]](#footnote-9), del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares sí se rige por el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal –porque los requerimientos formulados en la etapa de investigación le otorgan una calidad jurídica de denunciado que amerita un límite temporal para que se defina su situación–, y que, además, resulta transgresor de ese derecho –toda vez que genera incertidumbre porque faculta a la autoridad a someter a los particulares a actos de molestia sin establecer un plazo cierto para emitir la decisión correspondiente en cuanto al inicio o no del procedimiento de verificación–.

Al respecto, debe destacarse que el artículo 16 constitucional señala que: “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”*,* lo que implica el derecho de seguridad jurídica que, tratándose de normas de carácter general, ha sido explicado por esta Segunda Sala a través de la jurisprudencia 144/2006, de rubro: **“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES**”.

El derecho en comento exige que las normas deben contener los lineamientos y elementos suficientes que permitan materializar el supuesto jurídico que prevean, con la finalidad de que la autoridad no incurra en arbitrariedades precisamente por la falta de parámetros mínimos que regulen su obligación frente a las prerrogativas de los particulares; empero, esa situación no implica que el legislador esté obligado a hacer una referencia expresa y pormenorizada de cada eventual situación que pudiera acontecer, sino que basta que establezca de manera genérica y sencilla la forma de proceder, normando la actuación de las autoridades.

Así, dentro de este contexto de seguridad jurídica, surge la figura de la caducidad de las instancias jurisdiccionales o administrativas, que tiene como propósito dar estabilidad y firmeza a los negocios, disipar incertidumbres del pasado y poner fin a la indecisión de los derechos a través de la extinción del procedimiento que debe sujetarse a plazos o términos y no prolongarse indefinidamente, con la finalidad de evitar el estado de incertidumbre que supone; sobre todo cuando ese procedimiento implica cargas o consecuencias para los particulares, de forma que su resolución les afecta por estar pendiente la definición de su situación jurídica.

En esa virtud, tratándose de disposiciones que regulen un procedimiento instaurado por la autoridad bajo la posibilidad de emitir un acto de molestia y/o privativo en contra del particular, la figura en análisis opera de manera específica, en la medida en que no puede ni debe quedar supeditado en su aspecto de temporalidad al capricho de la autoridad, sino que, por el contrario, la norma debe evitar situaciones inciertas que dañen el principio de seguridad jurídica, por lo que deberá establecer un plazo o término para que la autoridad despliegue por sí toda la actividad que sea necesaria para definir la situación determinada que involucra al gobernado y, en su defecto, deberá sancionarse con la extinción de sus facultades o de la instancia y, por ende, de la posibilidad para dictar la decisión de fondo respectiva, con el propósito de impedir que los particulares queden sometidos a un estado de irresolución.

Ahora, a efecto de analizar el caso concreto, debe acudirse al artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal que dispone: *“*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”,** así como al artículo 73, fracción XXIX-O, de la propia Ley Fundamental que establece que el Congreso de la Unión tiene facultad *“*para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares”; lo que revela que estas normas tienen como finalidad reconocer el derecho de protección de datos personales en relación al acceso y uso que se da a su información personal, incluso tratándose de entes privados, a efecto de que las personas tengan el poder de disposición y control sobre sus datos personales; pero ordenan que la aludida protección estará sujeta a los términos que fije el legislador. Y es así que existe la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que, conforme a su artículo 1, tiene como 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”.

Sobre el anterior marco normativo, los artículos 59 a 62 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares regulan el procedimiento de verificación y el posterior procedimiento de imposición de sanciones derivado de infracciones a la normatividad en materia de protección de datos personales, según se aprecia de la reproducción siguiente:

**Del procedimiento de verificación**

**“Artículo 59.** El instituto verificará el cumplimiento de la presente ley y de la normatividad que de ésta derive. La verificación podrá iniciarse de oficio o a petición de parte.

La verificación de oficio procederá cuando se dé el incumplimiento a resoluciones dictadas con motivo de procedimientos de protección de derechos a que se refiere el capítulo anterior o se presuma fundada y motivadamente la existencia de violaciones a la presente ley”.

**“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.

Los servidores públicos federales estarán obligados a guardar confidencialidad sobre la información que conozcan derivada de la verificación correspondiente.

**El reglamento desarrollará la forma, términos y plazos en que se sustanciará el procedimiento a que se refiere el presente artículo”.**

**Del procedimiento de imposición de sanciones**

**“Artículo 61.** Si con motivo del desahogo del procedimiento de protección de derechos o del procedimiento de verificación que realice el Instituto, éste tuviera conocimiento de un presunto incumplimiento de alguno de los principios o disposiciones de esta ley, iniciará el procedimiento a que se refiere este capítulo, a efecto de determinar la sanción que corresponda”.

**“Artículo 62.** El procedimiento de imposición de sanciones dará comienzo con la notificación que efectúe el instituto al presunto infractor, sobre los hechos que motivaron el inicio del procedimiento y le otorgará un término de quince días para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, el Instituto resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

El instituto admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Asimismo, podrá solicitar del presunto infractor las demás pruebas que estime necesarias. Concluido el desahogo de las pruebas, el instituto notificará al presunto infractor el derecho que le asiste para que, de considerarlo necesario, presente sus alegatos dentro de los cinco días siguientes a su notificación.

El instituto, una vez analizadas las pruebas y demás elementos de convicción que estime pertinentes, **resolverá en definitiva dentro de los cincuenta días siguientes a la fecha en que inició el procedimiento sancionador.** Dicha resolución deberá ser notificada a las partes.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del instituto podrá ampliar por una vez y hasta por un período igual este plazo.

**El reglamento desarrollará la forma, términos y plazos en que se sustanciará el procedimiento de imposición de sanciones,** incluyendo presentación de pruebas y alegatos, la celebración de audiencias y el cierre de instrucción”.

Como se ve, el legislador deja en el reglamento el establecimiento de las formas, plazos y términos para la sustanciación de los indicados procedimientos de verificación y de imposición de sanciones; con base en lo cual es de atenderse al texto de los artículos 128, 129, 131, 132, 137, 140 y 143, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que prevén:

**Del Procedimiento de Verificación**

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

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

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

**“Artículo 131.** La denuncia deberá indicar lo siguiente:

I. Nombre del denunciante y el domicilio o el medio para recibir notificaciones, en su caso;

II. Relación de los hechos en los que basa su denuncia y los elementos con los que cuente para probar su dicho, y

III. Nombre y domicilio del denunciado o, en su caso, datos para su ubicación.

[…]

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

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

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

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

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

[…]”.

**Del Procedimiento de Imposición de Sanciones**

**“Artículo 140.** Para efectos del artículo 61 de la ley, el instituto iniciará el procedimiento de imposición de sanciones cuando de los procedimientos de protección de derechos o de verificación, se determinen presuntas infracciones a la ley susceptibles de ser sancionadas conforme al artículo 64 de la misma. Desahogado el procedimiento respectivo, se emitirá la resolución correspondiente.

El procedimiento iniciará con la notificación que se haga al presunto infractor, en el domicilio que el instituto tenga registrado, derivado de los procedimientos de protección de derechos o de verificación. […]”.

**“Artículo 143.** Desahogadas, en su caso, las pruebas, se notificará al presunto infractor que cuenta con cinco días para presentar alegatos, contados a partir del día siguiente de que surta efectos la notificación. Al término de dicho plazo se cerrará la instrucción y la resolución del **instituto deberá emitirse en un plazo no mayor de cincuenta días, siguientes a los que inició el procedimiento.**

Cuando haya causa justificada, el Pleno del instituto podrá ampliar por una vez y hasta por un período igual el plazo de cincuenta días al que refiere el párrafo anterior”.

Sobre estas disposiciones, esta Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 888/2017 en sesión de siete de junio de dos mil diecisiete –en el que se analizó la regularidad constitucional del artículo 132 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares–, interpretó lo siguiente:

“(…) Al respecto, debe reiterarse que, para efectos de comprender la regularidad constitucional del citado precepto normativo, es menester tener en cuenta que el procedimiento de verificación puede iniciarse de oficio ‘o a petición de parte’, en cuyo caso ‘el Pleno determinará, de manera fundada y motivada, la procedencia de iniciar la verificación correspondiente’.

En ese sentido, **no debe confundirse la etapa relativa al desahogo de las denuncias que se presenten ante el instituto por las presuntas violaciones a las disposiciones previstas en la citada ley, y la diversa de inicio y sustanciación del procedimiento de verificación, ya que aquélla es de naturaleza previa al aludido procedimiento** en tanto es un prerrequisito para que la autoridad pueda llevar a cabo sus facultades de verificación a que hacen referencia los preceptos 59 y 60 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

En efecto, en el caso de que el instituto reciba alguna denuncia por las presuntas infracciones al citado ordenamiento legal, dicha autoridad debe determinar, de manera fundada y motivada, ‘la procedencia de iniciar la verificación correspondiente’, para lo cual podrá ‘solicitar la documentación que estime oportuna para el desarrollo del procedimiento’.

En ese sentido, **el instituto puede solicitar al denunciado cierta información que estime necesaria a fin de resolver de manera apegada a derecho, si los hechos consignados en la denuncia son veraces y, por ende, si ameritan que se dé inicio al procedimiento de verificación.**

Atento a lo anteriormente expuesto, resulta infundado el argumento de la recurrente en el sentido de que el artículo 132 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al prever que el término de ciento ochenta días debe computarse a partir de que el Instituto emita el acuerdo de inicio, y no así, desde el momento en que la autoridad le requiera documentación al particular, ‘permite que el plazo establecido en dicho ordenamiento, se manipule artificiosamente por parte de la autoridad, en clara contravención a la garantía de seguridad jurídica’.

Ello, pues debe tenerse en cuenta que es plenamente congruente que el precepto combatido prevea que el término aludido ‘comenzará a contar a partir de la fecha en que el Pleno hubiera dictado el acuerdo de inicio y concluirá con la determinación del mismo’, **aunque es verdad que al particular se le puedan realizar requerimientos de manera previa al procedimiento de verificación,** **con motivo de las denuncias presentadas por particulares ante el instituto,** resulta inconcuso que éstos no pueden tomarse en cuenta para iniciar el término máximo de ciento ochenta días para culminar con el procedimiento de verificación, ya que como se ha visto, **forman parte de una etapa previa y diversa que, precisamente, tiene como único objeto determinar si existen los elementos suficientes para que la autoridad pueda iniciar el aludido procedimiento;** de ahí que no exista la violación aducida al principio de seguridad jurídica. (…)”.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, es de concluirse que la normatividad en análisis, ante la presentación de una denuncia de presuntas violaciones en materia de protección de datos personales, establece tres etapas de actuación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a saber: **a)** Una **etapa de investigación** como desahogo de la denuncia de origen; **b)** El **procedimiento de verificación** que se inicia con el auto respectivo sustentado en la presunción fundada y motivada de la existencia de violaciones en materia de protección de datos personales, en el que pueden practicarse visitas domiciliarias en las que debe darse intervención a las partes, y **cuya resolución debe dictarse en un plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su inicio,** definiendo si procede la sustanciación del procedimiento de imposición de sanciones; **c)** El **procedimiento de imposición de sanciones,** en el que debe emplazarse al presunto infractor, darle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa a través de una dilación probatoria y de alegatos, **cuya resolución debe dictarse en un plazo máximo de cincuenta días a partir de su inicio.**

De lo anterior se puede apreciar que la etapa de investigación regulada en el artículo 131, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, aun cuando es previa, sí constituye materialmente un procedimiento, porque se trata de diversos trámites tendientes a definir si los hechos consignados en la denuncia son veraces y suficientes y, advertido esto, culmina con una decisión en cuanto a si se inicia el procedimiento de verificación.

En esa virtud, dado que la norma referida en el párrafo precedente establece una instancia administrativa que faculta a la autoridad a emitir actos de molestia contra particulares para quienes implica cargas o consecuencias, es evidente que debe quedar sujeta a un límite temporal conforme al cual la autoridad debe ejercer sus atribuciones, pues sólo así podrá otorgarse certidumbre en cuanto al lapso en que quedará definida la situación a dilucidar y, por ende, la correspondiente situación de los interesados.

Por tanto, a pesar de que esta etapa genera afectación a los gobernados en la medida en que se les sujeta a una investigación y se les requiere información y documentación, por lo que si bien el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos debe tener expeditas estas facultades de investigación, lo cierto es que ello no implica que no deba delimitarse un plazo al efecto en el que la indicada autoridad debe desplegar toda la actividad necesaria para emitir la decisión correspondiente, pues lo contrario implicaría asumir que esos requerimientos pueden extenderse temporalmente a capricho de la indicada autoridad y que, por ende, el particular deba soportar la carga de desahogarlos indefinidamente, con la incertidumbre de conocer la situación que imperará en su esfera de derechos.

Empero, dicha decisión no basta para modificar la sentencia recurrida, dado que el planteamiento de fondo expuesto por la parte quejosa, ahora recurrente, carece de sustento, pues es falso que el artículo 131, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, carezca de un límite temporal y, por ende, transgreda el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Así, si bien el artículo 131, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, no establece expresamente un límite temporal para la etapa de investigación en el procedimiento relativo a las infracciones en materia de protección de datos, lo cierto es que, derivado de la aplicación supletoria que ordena el artículo 5 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, esa etapa está sujeta al límite temporal que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que, como se ha apuntado, establece que tratándose de instancias o procedimientos administrativos, la autoridad goza de tres meses para resolverlos, siendo que una vez transcurrido dicho plazo y treinta días más sin que se emita esa resolución, el procedimiento caducará.

En esa virtud, es claro que una vez que se presenta una denuncia por presuntas violaciones en la materia de protección de datos, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos está obligado a atenderla a través del acuerdo de inicio de investigación, a partir de lo cual contará con tres meses para emitir la decisión respectiva, esto es, aquélla en la que decida si procede o no la sustanciación del procedimiento de verificación, pues, en caso contrario, una vez transcurrido ese plazo y treinta días más, quedarán extinguidas sus facultades al respecto.

Por tanto, debe concluirse que el artículo 131, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares no viola el derecho a la seguridad jurídica, porque si bien en su texto no establece un límite temporal para la etapa de investigación, lo cierto es que se rige por la aplicación supletoria del artículo 60, último párrafo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Al respecto, cabe precisar que idénticas consideraciones se sostuvieron al resolver el amparo directo en revisión 722/2018, por unanimidad de votos de los señores Ministros el día veinticinco de abril de dos mil dieciocho.**

Ahora bien, en cuanto al argumento en el que la Institución bancaria señala que el artículo 131, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, en relación con el diverso 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es ilegal al no establecer la posibilidad de llevar a cabo actos previos al inicio del pronunciamiento de verificación no requerir información previa, es **inoperante**, toda vez que únicamente se limita a reiterar lo señalado en la demanda de amparo, sin que en ningún momento combata o desvirtué las consideraciones respectivas; al efecto resulta ilustrativo el criterio jurisprudencial de esta Segunda Sala de número 109/2009, que lleva por rubro: “**AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”**.

**QUINTO. Estudio de los agravios expuestos por el INAI.** El Instituto señala que, contrario a lo señalado por el Tribunal Colegiado del conocimiento los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones” son constitucionales, dado que el Institutito sí cuenta con facultades cuasi-legislativas que le permiten emitir normas de carácter general externas e internas en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, además de que puede revestir la facultad de emitir normas de carácter interno y normas de carácter externo, siendo que el Tribunal Colegiado únicamente reconoció que el INAI cuenta con facultades internas, por lo que dichos lineamientos son constitucionales.

Refiere que los referidos lineamientos contienen normas internas mediante las cuales el INAI organiza las actividades que realizarían sus unidades administrativas durante la sustanciación de los procedimientos, razón por la cual resulta incorrecto que el órgano colegiado haya declarado la inconstitucionalidad de todos los lineamientos.

Agrega que de acuerdo con lo resuelto en la controversia 117/2014, se estableció que los organismos constitucionalmente autónomos tienen la facultad de emitir normas de carácter interno y externo, por lo que el INAI sí cuenta con dichas facultades.

Los argumentos esgrimidos por el Instituto resultan **infundados**, en razón de que la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, está sujeta específicamente a los artículos 6, fracción VIII; 16, segundo párrafo; y 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 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 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.**

(…)”.

Del contenido de las disposiciones constitucionales se desprende que existe un órgano garante autónomo y especializado para garantizar la protección de datos personales de todas las personas en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca o fije la ley; siendo facultad del Congreso de la Unión, legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

Por otra parte, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, en sus artículos 38 y 39, señalan lo relacionado al Instituto garante y sus facultades en los términos siguientes:

**“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;**

**II. Interpretar en el ámbito administrativo la presente Ley;**

**III.** Proporcionar apoyo técnico a los responsables que lo soliciten, para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley;

**IV.** Emitir los criterios y recomendaciones, de conformidad con las disposiciones aplicables de esta Ley, para efectos de su funcionamiento y operación;

**V.** Divulgar estándares y mejores prácticas internacionales en materia de seguridad de la información, en atención a la naturaleza de los datos; las finalidades del tratamiento, y las capacidades técnicas y económicas del responsable;

**VI.** Conocer y resolver los procedimientos de protección de derechos y de verificación señalados en esta Ley e imponer las sanciones según corresponda;

**VII.** Cooperar con otras autoridades de supervisión y organismos nacionales e internacionales, a efecto de coadyuvar en materia de protección de datos;

**VIII.** Rendir al Congreso de la Unión un informe anual de sus actividades;

**IX.** Acudir a foros internacionales en el ámbito de la presente Ley;

**X.** Elaborar estudios de impacto sobre la privacidad previos a la puesta en práctica de una nueva modalidad de tratamiento de datos personales o a la realización de modificaciones sustanciales en tratamientos ya existentes;

**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

**XII.** Las demás que le confieran esta Ley y demás ordenamientos aplicables”.

Conforme a lo anterior es posible determinar que el INAI, únicamente tiene facultades para emitir normativa u ordenamientos de carácter interno administrativo, que tienen como finalidad regular aspectos atinentes a su funcionamiento y operación, ello en estricta congruencia con el texto constitucional, máxime que no cuenta con facultades para legislar en lo atinente a la materia sustantiva de protección de datos personales en posesión de los particulares, toda vez que dicho aspecto es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de la fracción XXIX-O del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados unidos Mexicanos.

En esa virtud, si bien el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, fundamenta su competencia para emitir los Lineamientos impugnados en los artículos 6, apartado A, fracciones II y VIII y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Transitorio Séptimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Fundamental en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce; 3, fracción XIII, y Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince; 1 y 3, fracción XI, 38, 39, fracciones I, II, IV y VI, 45 a 62, de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; **lo cierto es que de ellos no se desprende facultad alguna para la emisión de normas de carácter general, impersonales y abstractas**, como resultan ser los “Lineamientos de los Procedimientos de Protección de Derechos, de Investigación y Verificación, y de Imposición de Sanciones”, pues dicha facultad que le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, en términos de la fracción XXIX-O del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo esta perspectiva, como correctamente se determina en la sentencia recurrida es evidente que el Congreso de la Unión no delegó facultades reglamentarias al Órgano garante de la protección de datos personales en posesión de particulares, establecido en la fracción VIII del artículo 6 constitucional, de ahí que sea válido concluir que el citado Instituto ejerza de manera indebida la potestad legislativa que en realidad le asiste al Congreso de la Unión, en lo tocante a la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Federal.

Lo anterior es así, dado que los lineamientos declarados inconstitucionales, efectivamente establecen reglas que van más allá de dar un marco operativo y funcional al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues desarrolla procedimientos y actos de molestia que no están regulados específicamente en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y su Reglamento, como lo son las circunstancias de modo, tiempo y lugar de las diversas etapas que conforman el procedimiento de verificación, en específico la de investigación, derivada de denuncias presentadas por presuntas violaciones a las disposiciones previstas en materia de protección de datos personales, cuando no se ubiquen en el supuesto de procedencia del procedimiento de derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO), aspecto que en definitiva impactan en la esfera jurídica del gobernado.

Cabe destacar que los agravios establecidos por el INAI se basan en las consideraciones que se resolvieron en la controversia 117/2014, no obstante, dicha controversia se refiere a un escenario jurídico distinto ya que en ella se estableció que el Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuenta con una facultad expresa en el artículo 28 constitucional para emitir normas generales técnicas, situación que no ocurre respecto del INAI, tal y como se advierte del artículo 6, fracción VIII, de la Constitución Federal.

En razón de las anteriores consideraciones, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo a \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, contra la sentencia dictada el quince de noviembre de dos mil diecisiete, por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa, contra el acto reclamado para los efectos precisados en la parte final del último considerando de la sentencia recurrida.

**Notifíquese**; devuélvanse los autos al lugar de origen y en su oportunidad archívese el expediente 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 señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Javier Laynez Potisek. Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos, emitieron su voto en contra de consideraciones.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE**

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**PONENTE**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**SECRETARIO DE ACUERDOS**

**LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ**

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

**JJLD/AGCL/Mma.**

1. Foja 144 vuelta del expediente relativo al amparo directo \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ídem, foja 376 del expediente relativo al amparo directo \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*. [↑](#footnote-ref-2)
3. Al efecto, debe tenerse en cuenta que la notificación de la sentencia recurrida surtió efectos **el lunes diecisiete de septiembre** de dos mil dieciocho y que fueron inhábiles por corresponder a sábados y domingos, los días **quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de septiembre de dos dieciocho**, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, asimismo, el **catorce** de ese mismo mes y año por ser inhábil. [↑](#footnote-ref-3)
4. Foja 375 del cuaderno relativo al juicio de amparo \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*. [↑](#footnote-ref-4)
5. La notificación de la sentencia recurrida surtió efectos el propio trece de septiembre de dos mil dieciocho de conformidad con lo previsto en la fracción I del artículo 31 de la Ley de Amparoy fueron inhábiles por corresponder a sábados y domingos, los días **quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de septiembre de dos dieciocho**, de conformidad con el artículo 19, de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, asimismo, el **catorce** de ese mismo mes y año por ser inhábil. [↑](#footnote-ref-5)
6. Foja 144 del \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ídem foja 144 vuelta. [↑](#footnote-ref-7)
8. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I, Página 344, Registro 2010016. [↑](#footnote-ref-8)
9. “Artículo 131. La denuncia deberá indicar lo siguiente:

   (...)

   Cuando las actuaciones se lleven a cabo como consecuencia de una denuncia, el Instituto acusará recibo de la misma, pudiendo solicitar la documentación que estime oportuna para el desarrollo del procedimiento”. [↑](#footnote-ref-9)