

**AMPARO EN REVISIÓN 524/2019
QUEJOSA Y RECURRENTE: *****
RECURRENTE: TITULAR DE LA UNIDAD DE
TRANSPARENCIA ENCARGADA DE PROMÉXICO**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO.

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ:

SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al 26 de enero de 2022, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 524/2019, interpuesto por ***** , SOCIEDAD ANÓNIMA BURSATIL DE CAPITAL VARIABLE, contra la resolución dictada el 7 de noviembre de 2018, por el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México al resolver el juicio de amparo 632/2018, y al haberse reservado la jurisdicción a este Alto Tribunal por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, mediante resolución de 6 de junio de 2019 dictada en el amparo en revisión 286/2019 (en auxilio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito con motivo del diverso amparo en revisión 413/2018).

El problema jurídico a resolver consiste en determinar la constitucionalidad del sistema normativo contenido en los artículos 121 a 140 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los artículos 121 a 144 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a la luz de los derechos de audiencia previa y protección de datos personales.

I. ANTECEDENTES

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

1. De la información que consta en el expediente¹ se advierte que, a través del sistema INFOMEX, se presentó una solicitud de información con número de folio ***** a la Unidad de Transparencia del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico, (en los sucesivo también se le denominará “Fideicomiso ProMéxico” o “ProMéxico”) por la cual se requirió una versión pública de todos los correos electrónicos que hubieran sido intercambiados desde el año 2016 a la fecha de presentación de dicha solicitud, entre ProMéxico y diversas cuentas con el dominio de –entre otros- ***** .
2. El 18 de abril de 2018, la Unidad de Transparencia instó al solicitante a efecto de que aclarara los términos de su solicitud. El solicitante reiteró su petición relativa a obtener una versión pública de la información que hubiera intercambiado por correo electrónico ProMéxico con varias empresas, entre las que se encontraba ***** .
3. Mediante oficio de 23 de abril de 2018, la Unidad de Transparencia turnó la solicitud de acceso a la información a las unidades administrativas correspondientes para que emitieran una respuesta.²
4. Una vez emitidas las respuestas de las unidades administrativas, el 25 de mayo de 2018, el Comité de Transparencia del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal, denominado ProMéxico, analizó el contenido de éstas, refirió que estaban apegadas a derecho y, atendiendo a los elementos contenidos en las mismas, resolvió:³
 - I. Se consideró competente para resolver del asunto;
 - II. Confirmó la clasificación de información como parcialmente confidencial respecto a la información solicitada;⁴
 - III. Ordenó poner a disposición del solicitante la versión pública de la información solicitada;

¹ Cuaderno de amparo 632/2018, del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, fojas 179 a 183.

² Dirección General, Unidad de Promoción de Negocios Globales, Unidad de Desarrollo Sectorial, Unidad de Inteligencia de Negocios, Unidad de Administración y Finanzas, Dirección Ejecutiva de Eventos y Servicios al Empresario, Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Coordinación de Comunicación Institucional. Cuaderno de amparo 632/2018, fojas 180 y vuelta.

³ Cuaderno de amparo 632/2018, fojas 182 a 183.

⁴ Esto al constar dicha información en las modalidades de datos personales, secreto comercial, secreto fiscal, y secreto bancario.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

- IV. Instruyó a la Unidad de Transparencia para que consultara a la Dirección General de Tecnologías de la Información, sobre la forma más idónea de dar acceso a la información solicitada;
- V. Aprobó las versiones públicas presentadas por las unidades administrativas y, finalmente,
- VI. Ordenó notificar dicha resolución al interesado.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

- 5. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el 31 de mayo del 2018 en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, *****, SOCIEDAD BURSÁTIL ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE (en lo sucesivo también se le denominará “*****” o “*****”), por conducto de su representante legal *****, demandó el amparo y protección de la justicia federal, señalando la inconstitucionalidad del sistema normativo del procedimiento de acceso a la información, contenido en los artículos 121 a 140 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en los artículos 121 a 144 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disposiciones reclamadas por su primer acto concreto de aplicación en perjuicio de la quejosa.⁵
- 6. En este sentido, señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:
 - a. Del Congreso de la Unión, integrado por Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, reclamó la respectiva discusión, aprobación y expedición de las disposiciones normativas ya referidas, tanto del “Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información”, publicado el 4 de mayo de 2015 en Diario Oficial de la Federación (DOF), como del “Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, publicado el 9 de mayo de 2016 en DOF.

⁵ Cuaderno de amparo 632/2018, del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, fojas 2 a 83.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

- b. Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama la aprobación y expedición de las disposiciones normativas ya referidas, tanto del “Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información” , publicado el 4 de mayo de 2015 en el DOF, como del “Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, publicado el 9 de mayo de 2016 en el DOF.
- c. Del Secretario de Gobernación se reclamó el refrendo o rúbrica de las disposiciones referidas, tanto del “Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información”, publicado el 4 de mayo de 2015 en el DOF, como del “Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, publicado el 9 de mayo de 2016 en el DOF.
- d. Del Director del Diario Oficial se reclamó la publicación y validación de las disposiciones referidas, tanto del “Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información”, publicado el 4 de mayo de 2015 en el DOF, como del “Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, publicado el 9 de mayo de 2016 en el DOF.
- e. Del Titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como autoridad ordenadora, de los Titulares de ProMéxico y de la Unidad de Transparencia encargada a ProMéxico, como autoridades ejecutoras, se les **reclamó el aceptar a trámite la solicitud de información con folio ***** y la omisión de llamar al procedimiento o dar vista a la quejosa** para obtener su

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

consentimiento para permitir el acceso a la información confidencial de la cual es titular.

7. La parte quejosa invocó derechos vulnerados reconocidos en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros. Además, precisó los antecedentes del caso y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.
8. Correspondió conocer del asunto al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Mediante acuerdo de 1º de junio de 2018, registró la demanda con el número de expediente 632/2018 y previno a la quejosa para que, dentro del plazo de cinco días, precisara el acto que reclamaba, ampliara, bajo protesta de decir verdad los hechos y abstenciones que le constaban y que constituirían los antecedentes del acto reclamado y exhibiera las documentales o impresiones de pantalla en los que se advirtiera el acto reclamado⁶.
9. En ese acuerdo, la Jueza de Distrito señaló que la quejosa se duele de la aceptación del trámite de solicitud de información a ProMéxico con número de folio ***** y la omisión de haber solicitado su consentimiento para acceder a dicha información reservada. Además realiza manifestaciones sobre un temor fundado de que las autoridades responsables proporcionen dicha información, pero no precisa de manera clara si hay una respuesta favorable por parte del titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de ProMéxico y su Unidad de Transparencia, autoridades a las cuales se les atribuyen los mencionados actos o si únicamente tuvo conocimiento de que se realizó la solicitud de la referida información. Por lo tanto, es importante que la quejosa brinde tal información para fijar la litis constitucional en el asunto
10. Por medio de escrito presentado el 4 de junio de 2018, *****, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable, señaló que el **acto reclamado consistía en el temor fundado** de que la Unidad de Transparencia de ProMéxico o el Titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la

⁶ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 98 a 101.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

Información y Protección de Datos Personales entregaran la información requerida en la solicitud de folio número ***** , estando tal solicitud en trámite y subrayando el riesgo fundado de que se entregara información confidencial de su titularidad. También declaró bajo protesta de decir verdad los hechos que le constaban y exhibió lo que dijo era la resolución del folio ***** de fecha 4 de mayo de 2018 emitida por el Comité de Transparencia de ProMéxico donde se autoriza la ampliación del plazo hasta por un período de diez días hábiles a la Unidad de Promoción de Negocios Globales, para localizar y proporcionar la información solicitada.

11. Una vez desahogadas las prevenciones correspondientes⁷, por auto de 12 de junio 2018, la Jueza de amparo tuvo por admitida la demanda de amparo indirecto. En el mismo acto requirió a las autoridades señaladas como responsables para que rindieran sus informes justificados.⁸

12. De los informes se advierte lo siguiente:

- a) El Director General Adjunto del **Diario Oficial de la Federación** de la Secretaría de Gobernación aceptó únicamente el acto reclamado consistente en la publicación de los ordenamientos reclamados, manifestando que tal impugnación no se hacía por vicios propios de la publicación, por lo que solicitó que se le dejara de tener como autoridad responsable.⁹
- b) El Director General de **ProMéxico** negó la existencia del acto reclamado, añadiendo que carece de facultades y atribuciones para entregar o negar información requerida en la solicitud de acceso a la información señalada por la parte quejosa.¹⁰
- c) El **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales**, negó la existencia del acto reclamado, puesto que no cuenta con atribución alguna de inmiscuirse en las solicitudes de información o en las respuestas que lleguen a otorgar los sujetos obligados, por lo que solicitó sobreseer el juicio con

⁷ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 111 a 117.

⁸ Cuaderno de junio de amparo 632/2018, fojas 117 a 123.

⁹ Cuaderno de junio de amparo 632/2018, fojas 146 a 147.

¹⁰ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 144 a 145.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

fundamento en la fracción IV, del artículo 63, de la Ley de Amparo. Refirió que, en el caso, la respuesta otorgada a la solicitud de información no había sido recurrida por lo que no tiene intervención en los procesos relativos a la solicitud. Solo puede conocer, sustanciar y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal.¹¹

- d) La **Secretaría de la Función Pública**, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, señaló que procedía sobreseer el juicio de amparo al actualizarse lo previsto en los artículos 63, fracción IV y 61, fracción XII, ambos de la Ley de Amparo, ya que la parte quejosa no había ofrecido prueba alguna con la que demostrara la aplicación en su perjuicio de las normas impugnadas, careciendo de interés para reclamar la inconstitucionalidad de estas. También refirió que no procedía el juicio de amparo contra omisiones legislativas, por lo que correspondía sobreseerlo conforme a los artículos 61, fracción XXIII y 63, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General.¹²
- e) La **Cámara de Senadores** en su informe justificado aceptó el acto reclamado y señaló que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXII, en relación con el artículo 108, fracción V, de la Ley de Amparo, al considerar que la parte quejosa carecía de interés jurídico o legítimo puesto que no se acreditaba alguna afectación a su esfera jurídica, siendo que sus agravios contra los actos reclamados los hacía depender de un carácter eventual y futuro, ni si quiera inminente, con motivo de los posibles daños que se pudieran ocasionar con la divulgación de la información de la solicitud de información reclamada.¹³
- f) La **Cámara de Diputados**, aceptó los hechos que se le imputaron, señalado que las normas impugnadas resultaban constitucionales al

¹¹ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 188 a 190.

¹² Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 192 a 203.

¹³ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 153 a 163.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

haberse realizado con estricto apego a los artículos 71, 72 y 73, fracciones XXIX-S y XXXI, en relación con el artículo 6, todos de la Constitución General.¹⁴

- g) El **Secretario de Gobernación** aceptó los hechos imputados por la parte quejosa, añadiendo que esta no enderezó sus alegaciones contra el refrendo o rúbrica de las normas generales por vicios propios, por lo que deben estimarse constitucionales.¹⁵
- h) El Presidente del **Comité de Transparencia ProMéxico**, expresó la existencia y legalidad del acto imputado, señalando que la fundamentación y motivación del acto sostienen la constitucionalidad del acto reclamado. Informó que el acto consistente en la resolución del 4 de mayo de 2018, emitido por los integrantes del Comité de Transparencia de ProMéxico, en la que se ampliaba el plazo para dar respuesta a la solicitud de información era existente y legal.¹⁶
- i) El Titular de la **Unidad de Transparencia de ProMéxico**, estimó que se actualizaba la causal de improcedencia y sobreseimiento contenida en los artículos 61, fracción XIII y 63, fracción V, de la Ley de Amparo, ya que consintió el acto que se le imputaba al haber transcurrido con exceso los quince días hábiles que tenía para impugnarlo. Además, señaló que su actuación fue conforme a ley en cabal cumplimiento del derecho constitucional del gobernado solicitante de la información y que la información a entregar a este no contiene dato personal alguno de la parte quejosa. Afirmó que era cierto el acto futuro reclamado respecto a la entrega de información ya que tiene el deber legal de proporcionar a todo gobernado la información siendo que en el caso se requirió una versión pública, por lo que no se puede limitar ni suspender el ejercicio de ese derecho. Por otra parte, no es cierto que exista riesgo fundado de que se entregue información confidencial ya que la ley prohíbe entregar información clasificada, por lo que se niega el acto reclamado.

¹⁴ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, foja 142.

¹⁵ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 138 a 139.

¹⁶ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 303 a 307.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

Entre las pruebas que remitió se encuentra la copia certificada de la respuesta de 31 de mayo de 2018, elaborada por ProMéxico como sujeto obligado a través de la Unidad de Transparencia, para entrega a su solicitante en respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio *****. Mediante esa comunicación se dio a conocer la resolución del 25 de mayo de 2018 elaborada por el Comité de Transparencia de ProMéxico que confirma la clasificación de la información parcialmente confidencial y ordena la elaboración de versiones públicas.¹⁷

13. La Jueza de Distrito requirió al Titular de la Unidad de Transparencia de ProMéxico que remitiera copia de las constancias que integran el expediente ***** de su índice al resultar relevantes para la integración de la litis del juicio constitucional.¹⁸ Una vez cumplimentado el requerimiento, puso el expediente a disposición de la quejosa para su consulta otorgándole tres días para hacer manifestaciones.
14. Además, mediante auto de 17 de julio de 2018, la Jueza de Distrito advirtió la existencia de un diverso acto relacionado con la litis del juicio de amparo, consistente en la resolución del 25 de mayo de 2018 emitida por el Presidente del Comité de Transparencia, el Titular del Órgano Interno de Control y el Responsable del Área de Coordinadora de Archivos, todos de ProMéxico, dictada en la solicitud de información ***** en la que confirmó la clasificación de información y la elaboración de versiones públicas. Requirió a la parte quejosa para que manifestara su interés de señalar dichas actuaciones como acto reclamado y ampliar su demanda.¹⁹
15. La parte quejosa formuló ampliación de demanda.²⁰ La Jueza de Distrito solicitó la ratificación de la firma estampada al diferir notablemente de la estampada en el escrito inicial de demanda para lo cual ordenó notificar personalmente ese proveído a efectos de que compareciera dentro de los tres días siguientes con los apercibimientos de ley. Mediante auto de 24 de

¹⁷ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 165 a 183.

¹⁸ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 204 a 207 y vuelta.

¹⁹ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 221 a 224 y vuelta.

²⁰ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 250 a 265.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

agosto de 2018, se tuvo por no presentado el escrito de ampliación de demanda al no haber comparecido a la ratificación.²¹

16. Por acuerdo de 18 de septiembre de 2018, el Juzgado de Distrito requirió al Titular de la Unidad de Transparencia ProMéxico para que le proporcionara el nombre y domicilio del solicitante de la información con número de folio ***** para efectos de hacer efectivo su llamamiento a juicio en su carácter de tercero interesado.²² Cumplimentado el requerimiento, se practicó el llamamiento mediante notificación personal de 27 de septiembre de 2018.²³
17. Sustanciado el procedimiento, la Jueza de amparo realizó la audiencia constitucional y emitió resolución de 7 de noviembre de 2018. Por un lado, sobreseyó respecto algunas autoridades responsables y, respecto de otras, negó la protección constitucional. En relación con el acto de aplicación impugnado, concedió la protección constitucional, al estimar que las autoridades responsables Titular de la Unidad de Transparencia y Comité de Transparencia, ambos del Fideicomiso ProMéxico, fueron omisas en emplazar a la parte quejosa para que compareciera al referido trámite de solicitud.
18. **Interposición del recurso de revisión.** Inconformes con la resolución anterior, tanto la parte quejosa como la autoridad responsable presentaron sendos recursos de revisión.²⁴ Por razón de turno, correspondió conocer de tales recursos al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano que, mediante proveídos de 17 de diciembre de 2018 y 21 de enero de 2019 respectivamente, admitió a trámite los recursos presentados por la autoridad responsable y por la parte quejosa, registró el asunto con el número de orden 413/2018-I y le dio intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación, quien no formuló impedimento.²⁵
19. Por auto de 7 de marzo de 2019, la Magistrada Presidenta del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en cumplimiento a lo determinado en el oficio *****, ordenó remitir el asunto

²¹ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, foja 269.

²² Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 279 a 283.

²³ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, foja 302.

²⁴ Cuaderno de juicio de amparo 632/2018, fojas 359 a 392.

²⁵ Cuaderno de amparo en revisión 524/2019, foja 7 y vuelta.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

para su resolución al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primer Región.²⁶

20. En sesión de 6 de junio de 2019, tras examinar la oportunidad de los recursos y su procedencia, el órgano colegiado auxiliar dejó a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. De conformidad con lo dispuesto en el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General número 5/2013, de 13 de mayo de 2013, del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, tiene jurisdicción para el estudio y pronunciamiento en torno a la constitucionalidad de los artículos 121 al 140 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de los artículos 121 al 144 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁷
21. Recibidos los autos en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de Presidencia de 13 de agosto de 2019, se asumió la competencia planteada, ordenándose su radicación en la Primera Sala de este tribunal y su turno a la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.²⁸
22. El 5 de septiembre de 2019, el Presidente de la Primera Sala tuvo por recibido el expediente, señaló que la Sala se abocaba al conocimiento del asunto y que se enviarían los autos a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto respectivo.²⁹

III.COMPETENCIA

23. Esta Primera Sala es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente; 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013.

²⁶ Cuaderno de amparo en revisión 524/2019, foja 7 y vuelta.

²⁷ Cuaderno de amparo en revisión 524/2019, fojas 3 a 39.

²⁸ Cuaderno de amparo en revisión 524/2019, foja 107 a 113.

²⁹ Cuaderno de amparo en revisión 524/2019, foja 166.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

24. En el caso, los recursos de revisión se interpusieron contra una sentencia dictada por una Jueza de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo donde se impugnó la constitucionalidad de diversos artículos, tanto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lo anterior, a reserva del pronunciamiento que en el apartado sobre el estudio del caso emita este Alto Tribunal.

IV.OPORTUNIDAD Y PROCEDENCIA

25. En el caso es innecesario analizar si los recursos de revisión se interpusieron oportunamente y si resultan o no procedentes, en virtud de que ello fue analizado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primer Región, quien determinó que los recursos de revisión fueron procedentes y se presentaron oportunamente.

V.LEGITIMACIÓN

26. Los recurrentes cuentan con legitimación para acudir al presente medio de defensa, pues una parte se ostentó como parte quejosa, y la otra como autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto, esto en términos de los artículos 5, fracciones I y II y 81, fracción I, inciso e).

VI.CUESTIONES PREVIAS

27. Para dar respuesta a la materia del recurso de revisión es necesario hacer referencia a los conceptos de violación, a las consideraciones de la sentencia recurrida y a los agravios hechos valer en los recursos de revisión.
28. **Demanda de amparo.** La quejosa planteó, en esencia, los siguientes argumentos como conceptos de violación, en su escrito inicial de demanda de amparo:

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

- a) Resultan inconstitucionales los artículos 121 a 140 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los artículos 121 a 144 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues son violatorios del derecho a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución General.

Lo anterior resulta así porque tales artículos, reclamados como un sistema normativo, no prevén la garantía de audiencia para los titulares de información que sea considerada confidencial, siendo que, los sujetos obligados y el organismo garante, pueden unilateralmente proporcionar dicha información cuando los solicitantes así lo requieran, sin que medie oportunidad alguna de negarse al otorgamiento del acceso a tal información.

Si bien se establece la garantía de audiencia de terceros, esto es hasta el recurso de revisión, o bien en el recurso de inconformidad, y no así durante el procedimiento mismo, lo que implica necesariamente afectaciones de imposible reparación puesto que los sujetos obligados o el órgano garante se encontrarían proporcionando al solicitante información o documentación confidencial, ya sea parcial o totalmente.

- b) Esos artículos resultan inconstitucionales al ser violatorios de la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas prevista en el artículo 16 constitucional, que proscribe a las autoridades ocasionar actos de molestia a los gobernados, incluyendo a sus comunicaciones, sin que medie el escrito del respectivo funcionario competente en el que fundamente y motive la respectiva causa legal.
- c) Además, la Convención Americana de Derechos Humanos prevé, en su artículo 11, numeral segundo, el derecho a la inviolabilidad de comunicaciones. Así, estimó que para el levantamiento del secreto de la comunicación privada era necesario al menos el consentimiento de alguno de los interlocutores o una autorización judicial.
- d) El sistema normativo que prevé el procedimiento de acceso a la información causa agravio puesto que, en las condiciones en que está regulado, permite a los sujetos obligados o a los organismos garantes

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

proporcionar, unilateralmente, información o documentación que debiera permanecer ajena a terceros, subrayando además que tal facultad no necesita de orden judicial o del consentimiento previo del titular de la información.

- e) Tales disposiciones normativas son inconstitucionales al ser violatorias de la garantía de protección de datos personales prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho sistema normativo no regula el momento en el que el titular – persona particular– de la información puede oponerse a que se divulguen sus datos personales. El segundo párrafo del artículo 16 establece el derecho a oponerse al acceso de sus datos personales, además de reiterar el contenido del artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre la prohibición de injerencias arbitrarias o abusivas a la vida privada, señalando así que tendría que encontrarse facultado para manifestar tal oposición.

Este sistema normativo no prevé una adecuada protección al derecho de privacidad, puesto que no se incluye el supuesto normativo de los particulares de oponerse a la divulgación de su información desde el procedimiento de acceso a la información, sin la necesidad de la presentación de los medios de defensa previstos en las leyes, lo que resulta en la consumación de actos y la imposibilidad de una verdadera reparación puesto que la información solicitada sería dada a conocer.

- f) El acto de aplicación resulta también inconstitucional, pues al consistir este en la solicitud de información confidencial del cual es titular la parte quejosa, en la que se requiere una versión pública de los correos electrónicos intercambiados desde el dominio de correo electrónico ***** y ProMéxico, y, al no habersele hecho llamar al procedimiento o dado vista al ser esta una persona extraña en dicho procedimiento, se le están violando las garantías de audiencia y las formalidades esenciales de procedimiento previstas en el artículo 14 constitucional, máxime cuando sus derechos como la privacidad así como información relativa a secretos bancarios, fiduciarios, industriales y comerciales están siendo solicitados.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

En ese sentido, la parte quejosa manifiesta que para verse garantizada una adecuada defensa, se le debe notificar el inicio del procedimiento y sus consecuencias, darle la oportunidad de ofrecer o desahogar pruebas, así como la oportunidad de alegar sobre la oposición de la divulgación de sus datos personales, elementos que tienen que recaer en el dictado de una resolución que dirima tales cuestiones.

- g) También, sobre el acto de aplicación, estima que este es violatorio de la garantía de oponerse a que se permita el acceso a sus datos personales, consagrada en el artículo 16 constitucional.

Refiere que, si bien es obligación del Estado garantizar el efectivo acceso a la información en posesión de cualquier entidad, persona física o moral, que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, también persiste la obligación de proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial. Por lo tanto, el acto de aplicación reclamado causa agravio toda vez que siendo la quejosa propietaria del dominio de correo electrónico *****, esta tiene pleno interés para negar su consentimiento de que se permita el acceso a su información confidencial, ya sea en versión pública o de cualquier otro tipo.

29. **Resolución de amparo.** La Jueza de Distrito resolvió el juicio de amparo bajo las siguientes consideraciones:

- a) Tuvo por inexistentes los actos reclamados al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso la Información y Protección de Datos Personales así como los señalados al Titular de ProMéxico, Director General del referido Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal, esto en razón a las manifestaciones realizadas en sus respectivos informes justificados y al no haberse recibido prueba alguna en contrario por parte de la quejosa.
- b) Estimó existentes los actos señalados al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Cámara de Senadores y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; Secretario de Gobernación; Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación; Titular de la Unidad de

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

Transparencia y el Comité de Transparencia, ambos del Fideicomiso Público.

- c) Sobreseyó el juicio de amparo respecto al refrendo y publicación de las normas impugnadas, atribuidos al Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación, esto con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, 63, fracción V y 108, fracción III, de la Ley de Amparo.
- d) Respecto a los conceptos de violación sobre la inconstitucionalidad de los artículos ya referidos, tanto de la Ley General como la Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estimó que, si bien a la fecha ambas legislaciones se encuentran vigentes, aún no se han expedido las leyes complementarias y los reglamentos correspondientes, por lo que, en alusión a los artículos transitorios de los decretos de expedición de las referidas leyes³⁰, las disposiciones relativas al procedimiento y términos en los que debe verificarse el trámite de solicitudes de información son las contempladas en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental, así como a su reglamento.
- e) Señaló que el procedimiento a seguir tratándose de solicitudes de acceso a la información se encontraba previsto en los artículos 40 a 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en su reglamento que establece la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes.
- f) Consideró que de los artículos 37, 40, y 41 del Reglamento de dicha ley se advertía que, tratándose de información confidencial, las

³⁰ Sobre dicha referencia, se tiene que la Jueza de Distrito citó los siguientes artículos:

- 1) De la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 9 de mayo de 2016 en el Diario Oficial de la Federación:
"SEGUNDO. Se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, con excepción de lo dispuesto en el párrafo siguiente.
En tanto no se expidan las leyes generales en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados y archivo, permanecerá vigente la normatividad federal en la materia".
- 2) De la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 9 de mayo de 2016 en el Diario Oficial de la Federación:
"TERCERO. En tanto se expida la ley general en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación".

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

dependencias o entidades no pueden cambiar la clasificación, conceder el acceso a ésta, ni proceder en su entrega, salvo que el titular de la información lo autorice expresamente, o bien, en caso que ésta sea negada, se debe hacer una versión pública en la que se supriman los datos personales o confidenciales, a la cual tendrá acceso el solicitante.

- g) En suma, estimó que tanto la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental (en su artículo 55), como en el reglamento de esta, se prevé entre otros, el derecho de audiencia con el que deben de contar las partes y los titulares de información, a efecto de no dejarlas en estado de indefensión, señalando que deberán asegurarse que estas puedan alegar en relación con las solicitudes de información presentadas ante las dependencias.
- h) Estimó que la regulación vigente en materia de solicitudes de acceso a la información prevé el derecho de audiencia para que los sujetos titulares de información solicitada tengan la posibilidad de comparecer y manifestar lo que a su derecho convenga. En consecuencia, consideró como inoperantes las restantes alegaciones relativas a la inconstitucionalidad de la Ley General y la Ley Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues se advertía que las disposiciones realmente aplicables sí garantizaban los derechos señalados como vulnerados por la parte quejosa.
- i) Ante lo infundado e inoperante de los conceptos de violación, negó el amparo respecto a los actos tribuidos al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.
- j) Respecto a los conceptos de violación enderezados contra el acto de aplicación, señaló que, en efecto, el Comité de Transparencia de ProMéxico, al proveer en relación con la solicitud de información formulada por la parte interesada en el procedimiento número *****, fue omisa en emplazar a la parte quejosa para que compareciera al referido trámite, concediéndole el término de 10 días para que manifestara lo que a su derecho conviniera, tal como lo prevé el artículo

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

41 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso la Información Pública Gubernamental.

- k) Así, ante lo evidente de la omisión de emplazar a la parte quejosa, le concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión en relación con el Titular de la Unidad de Transparencia y Comité de Transparencia, ambos del Fideicomiso Público, considerado Entidad Paraestatal, denominado ProMéxico.³¹

30. **Recursos de revisión.** En su escrito de revisión, la **parte quejosa** sostuvo, sustancialmente, los siguientes agravios:

- a) La sentencia recurrida viola los principios de congruencia y exhaustividad consagrados en los artículos 74 y 76 de la Ley de Amparo, toda vez que la *a quo* otorga efecto a una norma abrogada mediante disposiciones transitorias que se oponen y que son contrarias e incompatibles a las disposiciones vigentes y aplicables, puesto que estas prevén disposiciones especiales.

En ese sentido, señaló que la *a quo* confirió efectos y vigencia a ordenamientos jurídicos ya abrogados tanto de manera expresa como tácita conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Código Civil Federal.

Así mismo, consideró erróneo lo resuelto por la *a quo* que estimó que, en el caso, resultaban aplicables la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental, así como su reglamento, al resultar contrarias a las vigentes Ley General y Ley Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública, puesto que dichas disposiciones especiales nuevas derogaron tácitamente la disposición

³¹ Tal concesión fue para efectos de que dentro del procedimiento relativo al trámite de solicitud de información *****, se dejara insubsistente el acuerdo de 4 mayo de 2018, por el que se recepcionó la solicitud y se autorizó la ampliación del plazo para localizar y proporcionar la información peticionada; hecho que fuera vía reposición de procedimiento observado en los artículos 40 a 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, vigente conforme a los artículos segundo y tercero transitorios, respectivamente, de la Ley Federal y la Ley General, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública, también para que emplazara para comparecer a la parte quejosa, otorgándole el término de 10 días, establecido en el artículo 41 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para que manifestara lo que interés legal convenga; y fundada y motivadamente, se resolviera lo que conforma a derecho corresponda respecto a la citada solicitud de información.

Tal concesión se señaló como extensiva respecto de las actuaciones posteriores, que se tradujeran en la entrega de información solicitada por el tercero interesado, esto al resultar fruto de un acto viciado.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

especial vieja. Siendo que la *a quo* subsanó la omisión de los ordenamientos reclamados de establecer garantía de audiencia en favor de los particulares titulares de información confidencial.

- b) La parte quejosa consideró actualizada otra violación a los principios de congruencia y exhaustividad toda vez que la *a quo* confunde la finalidad de los artículos transitorios de los sistemas normativos impugnados ya que su naturaleza es establecer la *vacatio legis* de las disposiciones y no conferirles efectos a normas abrogadas.
- c) En este sentido la parte quejosa expone que si bien los artículos 3 y 4 del Código Civil Federal prevén las formalidades para la entrada en vigor de las normas generales, disponiendo que tales surtirán efectos 3 días después de su publicación en el periódico oficial, también refiere que, de manera particular, cada norma suele fijar el día en que debe de comenzar a regir, especificando que, a este lapso de tiempo entre la publicación de la ley y su entrada en vigencia, cuestión que comunmente es conocida como *vacatio legis*.

Sobre tales razonamientos, la parte quejosa señala que, precisamente el *a quo*, confundió la naturaleza de los artículos transitorios, otorgando efectos a ordenamientos que ya fueron abrogados y que son incompatibles con el procedimiento de acceso a la información, esto en desatención de la naturaleza de la *vacatio legis*.

- d) Además, reiteró la actualización de una violación a los mismos principios puesto que el *a quo* fue omiso en analizar el segundo, tercer, cuarto y quinto concepto de violación esgrimido en la demanda de amparo y contrario a derecho, se limitó a señalar que los demás argumentos eran inoperantes.
 - e) Finalmente, señaló que dicha sentencia era contraria a derecho por imponer a las gobernadas cargas con base en un reglamento expedido por leyes que ya fueron abrogadas, violándose el principio de seguridad jurídica.
31. Por su parte, la **Unidad de Transparencia de ProMéxico**, sostuvo en su recurso de revisión los siguientes agravios:
- a) La sentencia recurrida es ilegal en razón a su indebida fundamentación y motivación. Esto es así pues el recurrente señaló como incorrecta la

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

apreciación del marco normativo realizada por la Jueza de Distrito, siendo que esta estimó como aplicables al caso la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su reglamento, cuando en el caso –refiere la recurrente – resulta aplicable la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.³²

Así, la autoridad recurrente subrayó como errónea la fundamentación de tal decisión realizada en razón al transitorio SEGUNDO de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como al TERCERO de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señalando que tales transitorios ya no eran aplicables al caso concreto debido, en efecto, a lo prescrito por el cuarto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados:

“Cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones en materia de protección de datos personales, de carácter federal, estatal y municipal, que contravengan lo dispuesto por la presente Ley”:

- b) Sobre el mismo punto, señaló que hubo una indebida aplicación a favor de la quejosa de la suplencia de la queja, puesto que, a la luz del artículo 79 de la Ley de Amparo, no existía motivo justificado para agregar un nuevo elemento a la litis, como lo fuera la inaplicabilidad por parte de las autoridades responsables de los transitorios SEGUNDO de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el TERCERO de la Ley General de Transparencia Acceso a la Información Pública.
- c) Asimismo, apunta que la Jueza de Distrito, de forma ilegal, señaló al Comité de Transparencia, del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal, denominado ProMéxico, como autoridad responsable, siendo que ni de la demanda de amparo como del posterior desahogo realizado por la parte quejosa, se advierte referencia alguna a dicho ente.
- d) Por otro lado, estimó que los alcances de la sentencia recurrida excedían la materia, ya que imponen la obligación de revocar el trámite de solicitud de información recurrido así como iniciar uno nuevo en el que se le conceda el derecho de audiencia a la parte quejosa, esto -refiere- partiendo de una

³² Publicada mediante Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2017.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

presunción expuesta y no probada por la parte quejosa consistente en que en la referida solicitud de información se entregaría al solicitante información clasificada como confidencial, lo cual, señala, resulta falso y fue negado en su momento.

Al respecto, señaló la omisión de la Jueza de amparo de estudiar el cúmulo de pruebas ofrecidas, mediante las cuales se demostraba que la información preparada por la Unidad de Transparencia no contenía información clasificada.

- e) Estimó indebida la fundamentación y motivación de lo resuelto por el órgano jurisdiccional recurrido, puesto que, al no tratarse de un procedimiento jurisdiccional, no habría porque cumplirse con las formalidades esenciales del procedimiento señaladas, sino solo avocarse a lo prescrito por las disposiciones especiales contenidas tanto en la Ley General como la Ley Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- f) Añadió que el procedimiento, regulado por las leyes referidas, no conculcan garantía individual alguna, ya que regulan perfectamente el tratamiento de información pública en poder de los sujetos obligados de dichas leyes, sin contemplar garantía de audiencia a favor de los titulares de información clasificada, porque, precisamente, solo refiere a información pública que no reviste tal naturaleza, información clasificada.

32. **Resolución del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado determinó la oportunidad y procedencia de los recursos de revisión, y esgrimió las siguientes consideraciones:

- a) Consideró que, de las constancias que integran el juicio de amparo indirecto, se respetaron las reglas fundamentales que norman al juicio de amparo, no advirtiendo incongruencia alguna que debiera ser reparada.
- b) Estimó correcto el sobreseimiento en el juicio de amparo, por inexistencia del acto reclamado al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como del Director General del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal, denominado ProMéxico.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

- c) Lo mismo sucedió respecto al sobreseimiento decretado sobre los actos atribuidos al Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación, al haberse actualizado, en efecto, la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 108, fracción III, de la Ley de Amparo.
- d) Respecto al estudio de agravios, consideró que debía desestimarse el relativo a la aducida vulneración a la seguridad jurídica, provocada por la imposición de cargas a los gobernados con base en un reglamento de leyes ya abrogadas, puesto que se invocaron violaciones a prerrogativas constitucionales y no así infracciones a la legislación de amparo. En ese sentido, se apoyó en la jurisprudencia número P./J. 2/97 sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte.³³
- e) Por último, consideró que los agravios relativos a la falta de congruencia y exhaustividad de la sentencia recurrida resultaban fundados en atención a la causa de pedir, puesto que, en efecto, la Jueza de Distrito no se ocupó del estudio de los preceptos legales controvertidos en razón a su señalada transgresión de los derechos de audiencia, privacidad de las comunicaciones, entre otros.
- f) En ese sentido, si bien es cierto que el Tribunal Colegiado estimó procedente el análisis de los referidos agravios, determinó que carecía de la competencia delegada por esta Suprema Corte para abordar dicho estudio.
- g) Lo anterior resultó así ya que el Tribunal Colegiado estimó que en el caso particular debiera dejarse a salvo la jurisdicción de este Alto Tribunal en términos de lo dispuesto por los artículos 94, 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, primer párrafo, de la Ley de Amparo vigente y 10, fracción II, inciso a) y 37 fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General número 5/2013.
- h) Esto, al considerar subsistente el análisis de constitucionalidad de los artículos 121 a 140 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la

³³ Publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, enero de 1997, página 5, novena época, de rubro: “**AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTIAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO**”.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

Información, así como de los artículos 121 a 144 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

VII. ESTUDIO

33. En el presente caso la persona moral ***** S.A.B. de C.V. demanda la inconstitucionalidad del sistema normativo de acceso a la información previsto en los artículos 121 a 140 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los artículos 121 a 144 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015 y el 9 de mayo de 2016, respectivamente.
34. Alega que ese sistema normativo no prevé el **derecho de audiencia**, previsto en el artículo 14 de la Constitución, para los titulares de la información considerada confidencial, en posesión de sujetos obligados. Debido a que la garantía de audiencia de terceros se da hasta el recurso de revisión, implica una afectación de imposible reparación que los sujetos obligados proporcionen al solicitante información o documentación confidencial de manera parcial o total.
35. Además, estima que las disposiciones normativas son inconstitucionales ya que violan la garantía de **protección de datos personales prevista** en el artículo 16 de la Constitución, pues no se regula el momento que puede oponerse a que se divulguen datos personales.
36. Adicionalmente, argumenta que no se prevé una adecuada protección al derecho a la privacidad, lo cual resulta contrario a la garantía constitucional de **inviolabilidad de las comunicaciones privadas** previsto en el artículo 16 constitucional; en consonancia con el artículo 11 de la Convención Americana.
37. La Jueza de Distrito adujo que esas disposiciones no eran aplicables y en consecuencia dejó de estudiar la constitucionalidad de éstas. Esa

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

determinación fue recurrida por la quejosa y la autoridad responsable en el recurso de revisión.

38. El Tribunal Colegiado destacó que efectivamente la sentencia fue incongruente y subsistía un tema de constitucionalidad competencia de este Alto Tribunal debido a que sí resultaban aplicables las disposiciones impugnadas de la Ley Federal y General vigentes en materia de transparencia.
39. Esta Sala advierte que la quejosa se duele principalmente de que el sistema normativo que regula el procedimiento de acceso a la información pública resulta inconstitucional por tres motivos: a) no respeta el derecho de audiencia; b) no garantiza la protección de datos personales; c) no respeta la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas y el derecho a la intimidad.
40. Para llegar a una conclusión es necesario abordar: a) el parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la información; b) características de la información confidencial y reservada y el procedimiento de clasificación conforme a la ley; c) el estudio del caso concreto a la luz de los derechos humanos que estima violados.

a) El parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la información

41. De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional³⁴ en relación con el derecho de libertad de expresión y de acceso a la información³⁵, se ha

³⁴ En este apartado se retoman las consideraciones del amparo en revisión 453/2015 fallado por el Tribunal Pleno por unanimidad de votos el 4 de abril de 2019.

³⁵ Conformado, entre otros, por: (i) los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; (ii) los asuntos resueltos por la Primera Sala en, entre otros, los siguientes asuntos: Amparo en revisión 168/2011, resuelto en sesión de 30 de noviembre de 2011, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González, y la Acción de Inconstitucionalidad 11/2013, en sesión de 7 de julio de 2014, por unanimidad de nueve votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Fabiana Estrada Tena. Amparo directo en revisión 1105/2014, resuelto en sesión de 18 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán. Amparo directo en revisión 2044/2008, resuelto en sesión de 17 de junio de 2009, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez; (iii) así como con la jurisprudencia de la Corte

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

establecido que el derecho a la información está inmerso en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

42. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el derecho de acceso a la información, ha establecido que:

[...] el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que la información circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla [...]. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea [...].

[...] Al respecto, la Corte ha destacado la existencia de un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos sobre la importancia del acceso a la

Interamericana de Derechos Humanos en temas de libertad de expresión y acceso a la información en donde destacan, de manera no limitativa, las siguientes sentencias: Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149, y Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008. Corte IDH, Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

información pública. La necesidad de protección del derecho de acceso a la información pública ha sido objeto de resoluciones específicas emitidas por la Asamblea General de la OEA [...], que “[i]nst[ó] a los Estados Miembros a que respeten y hagan respetar el acceso de todas las personas a la información pública y [a promover] la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva” [...]. Asimismo, dicha Asamblea General en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información [...].³⁶

43. De lo anterior se desprenden los siguientes elementos respecto del derecho de acceso a la información:

- Es un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción;
- este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción;
- el derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades;
- la actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones;
- los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información;

³⁶ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 106 y 107.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

- debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información, y
- si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

44. Adicionalmente, es clara la doble vertiente del derecho de acceso a la información, por un lado, como garantía de las personas individualmente consideradas, lo cual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional, lo que justamente se inserta en el centro de la democracia representativa. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha establecido:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁷

45. Ahora bien, la Corte Interamericana ha establecido que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”³⁸ Dichas excepciones deben estar previamente fijadas por ley, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, y deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.³⁹ Lo anterior permite generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, “pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho”.⁴⁰
46. Al respecto, la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que:

³⁷ Tesis P./J. 54/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743.

³⁸ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párr. 106.

³⁹ Cfr. Corte IDH., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 89, 90, 91 y 92. En el mismo sentido, en su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio “establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”. Asimismo, ver Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte IDH., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; y Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. En similar sentido, la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, establece en el numeral 1 que: “Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación”. Asimismo, el principio 7 establece que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.

⁴⁰ Corte IDH., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

[...] El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación” [...] de modo que “toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones” [...]. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación. Asimismo, el numeral 1 de la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones” [...]

El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general, sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (a) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (b) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (c) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. [...].⁴¹

47. En relación con las excepciones, los artículos 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén como límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión –del cual forma parte el derecho de acceso a la información–: (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública. Específicamente, en su interpretación del artículo 13.2, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir con el siguiente test tripartito:

⁴¹ CIDH. Informe sobre el derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales, párr. 13.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

- Establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.
- Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.⁴²

48. Las restricciones al derecho de acceso a la información deben ser idóneas para alcanzar el objetivo imperioso que pretenden lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida. Entre distintas opciones para alcanzar dicho objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor medida el derecho. Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, cualquier restricción en el acceso a la información en poder de autoridades estatales debe demostrar que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial al objetivo legítimo perseguido y demostrar

⁴² Cfr. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 89, 90 y 91.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

que el perjuicio a dicho objetivo es mayor que el interés público de contar con la información.⁴³

49. Por su parte, el artículo 6º constitucional contempla expresamente dos tipos de limitaciones al derecho de acceso a la información: por un lado, la información pública puede ser reservada temporalmente por razones de interés público o seguridad nacional, en los términos establecidos en la ley de la materia, y por el otro, se prevé la obligación de proteger la información relacionada con la vida privada y los datos personales.
50. Dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en estudio, pero ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información⁴⁴.
51. Sobre este tema se ha reconocido que el legislador puede válidamente establecer limitaciones al derecho de acceso a la información, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger⁴⁵. En forma análoga se ha pronunciado el Tribunal Pleno concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros⁴⁶.

⁴³ Cfr. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91 y CIDH. Informe Anual 2009. OEA/Ser.L/V/II.Doc.51, 30 de diciembre de 2009, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 53.

⁴⁴ El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009, en sesión de 9 de marzo de 2010, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Secretario: Gabriel Regis López.

⁴⁵ Tesis 2a. XLIII/2008, registro de IUS 169772, emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN".

⁴⁶ Tesis P. XLV/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE". Tesis aislada P. LX/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, abril de 2000, página

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

52. Así, la Suprema Corte ha aludido a las limitaciones al derecho a la información en razón del interés público en términos de limitaciones por interés nacional e intereses sociales. También ha hecho referencia a otro tipo de limitaciones que tienen como finalidad la protección de la persona, lo que encuadra en la idea de que la vida privada y los datos personales constituyen una limitación legítima al derecho a la información⁴⁷.
53. En consecuencia, debido a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática, el Estado debe minimizar las restricciones a la circulación de la información. Por tanto, cualquier restricción a la libertad de expresión y al acceso a la información que se oriente al contenido de determinada información⁴⁸ debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto.⁴⁹
54. La Constitución reconoce y garantiza el derecho de acceso a la información en los siguientes términos:

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.

[...]

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

74, de rubro "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS".

⁴⁷ Este criterio fue recogido en la tesis aislada P. LX/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, abril de 2000, página 74, de rubro "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS".

⁴⁸ En similar sentido se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Cfr. *inter alia*, *Simon & Schuster, Inc. V. Members of the New York State Crime Victims Board*, 502 US 105 (1991), *Police Dep't v. Mosley*, 408 US 92, 95 (1972) . *Erznoznik v. City of Jacksonville*, 422 US 205, 208–12 (1975) ; *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 US 765 (1978) ; *Carey v. Brown*, 447 US 455 (1980) ; *Metromedia v. City of San Diego*, 453 US 490 (1981) *Widmar v. Vincent*, 454 US 263 (1981) ; *Regan v. Time, Inc.* ,468 US 641 (1984).

⁴⁹ Amparo en revisión 492/2014, resuelto por la Primera Sala en sesión de 20 de mayo de 2015, por mayoría de tres votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

[...]

55. Las fracciones I y II, apartado A, del artículo 6° constitucional **establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse por: (i) el interés público y la seguridad nacional; y (ii) la vida privada y los datos**

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

personales. Dichas fracciones únicamente enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho de acceso a la información. Sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites a tal derecho.⁵⁰

b) Características de la información confidencial y reservada y el procedimiento de clasificación conforme a la ley

56. En cumplimiento al mandato constitucional, tanto la Ley General como la Federal, en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establecen dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de *información confidencial* y el de *información reservada*.⁵¹
57. Por un lado, la clasificación de información reservada tiene la finalidad de proteger el interés público.⁵² Por otro lado, la clasificación de información

⁵⁰ Amparo en revisión 168/2011, op. cit. El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009, op. cit. Ver fojas 50 a 52.

⁵¹ Amparo en revisión 168/2011, op. cit.

⁵² **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:
Capítulo II. De la Información Reservada**

Artículo 110. Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
- V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
- VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
- X. Afecte los derechos del debido proceso;
- XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

confidencial tiene como finalidad proteger la vida privada y los datos personales –considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos–, respecto de los cuales se requiera el consentimiento de los individuos para su acceso.⁵³

58. La Ley General en la materia,⁵⁴ dispone que será información confidencial - además de los datos personales- los secretos bancario, fiduciario, industrial,

-
- XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y
 - XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Artículo 111. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se refiere el artículo 104 de la Ley General.

Artículo 112. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

- I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o
- II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

⁵³ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Capítulo III. De la Información Confidencial

Artículo 113. Se considera información confidencial:

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

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

Artículo 114. Los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario o fiduciario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente Ley.

Artículo 115. Los sujetos obligados que se constituyan como usuarios o como institución bancaria en operaciones que involucren recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevén la Ley General y la presente Ley.

Artículo 116. Los sujetos obligados que se constituyan como contribuyentes o como autoridades en materia tributaria, no podrán clasificar la información relativa al ejercicio de recursos públicos como secreto fiscal.

Artículo 117. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

- I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;
- II. Por ley tenga el carácter de pública;
- III. Exista una orden judicial;
- IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o
- V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el Instituto deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.

⁵⁴ Artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ver también artículo 113, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren recursos públicos, así como aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados. En este último supuesto, no será suficiente que los particulares hayan entregado con ese carácter la información ya que los sujetos obligados deberán determinar si aquéllos son titulares de la información y si tienen el derecho de que se considere como clasificada.⁵⁵

59. En relación con la información confidencial, se establece que su clasificación no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello. Además, la ley federal en la materia dispone que los sujetos obligados pueden permitir el acceso a información confidencial siempre y cuando obtengan el consentimiento de los particulares titulares de la información.
60. Como excepción, la ley dispone que no se requerirá el consentimiento del titular cuando la información: i) se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público; ii) por ley tenga el carácter de pública; iii) exista una orden judicial; iv) por razones de seguridad nacional y salubridad general; o para proteger los derechos de terceros (se deberá aplicar la prueba de interés público); v) cuando se transmita entre sujetos obligados y entre estos y los sujetos de derecho internacional.
61. El Tribunal Pleno se ha pronunciado respecto a la información confidencial que pretende proteger la vida privada y los datos personales. Ello encuentra sustento constitucional en lo dispuesto en: (i) el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales –así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos– debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria;⁵⁶ y (ii) la fracción V, del apartado C, del

⁵⁵ Artículo Cuadragésimo. Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales por el que se aprueban los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016.

⁵⁶ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, fojas 51 y 52.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales.⁵⁷

62. Así pues, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por lo anterior, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.⁵⁸
63. Adicionalmente, la información –reservada o confidencial- puede dar lugar a la clasificación de un documento en su totalidad o de ciertas partes o pasajes del mismo, pues puede darse el caso de un documento público que sólo en una sección contenga datos confidenciales.⁵⁹

⁵⁷ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, fojas 52 y 53.

⁵⁸ Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Artículo 22. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales en los siguientes casos:

- I. Cuando una ley así lo disponga, debiendo dichos supuestos ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley, en ningún caso, podrán contravenirla;
- II. Cuando las transferencias que se realicen entre responsables, sean sobre datos personales que se utilicen para el ejercicio de facultades propias, compatibles o análogas con la finalidad que motivó el tratamiento de los datos personales;
- III. Cuando exista una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad competente;
- IV. Para el reconocimiento o defensa de derechos del titular ante autoridad competente;
- V. Cuando los datos personales se requieran para ejercer un derecho o cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable;
- VI. Cuando exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes;
- VII. Cuando los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria;
- VIII. Cuando los datos personales figuren en fuentes de acceso público;
- IX. Cuando los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación, o
- X. Cuando el titular de los datos personales sea una persona reportada como desaparecida en los términos de la ley en la materia.

⁵⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 106. Los lineamientos generales que emita el Sistema Nacional para la elaboración de versiones públicas en materia de clasificación de la información reservada y confidencial serán de observancia obligatoria para los sujetos obligados.

Artículo 107. Los documentos clasificados serán debidamente custodiados y conservados, conforme a las disposiciones legales aplicables y, en su caso, a los lineamientos que expida el Sistema Nacional.

Artículo 108. Cuando un documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una Versión Pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación.

Artículo 109. La información contenida en las obligaciones de transparencia no podrá omitirse en las versiones públicas.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

64. En ese supuesto –cuando se contengan partes o secciones reservadas o confidenciales-, los sujetos obligados deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de forma genérica y fundando y motivando su clasificación.⁶⁰
65. Por versión pública debe entenderse el documento a partir del que se otorga acceso a la información, en el que se testan las partes o secciones clasificadas, indicando el contenido de éstas, de manera genérica, fundando y motivando la reserva o confidencialidad, a través de la resolución que para tal efecto emita el Comité de Transparencia.⁶¹
66. Por otra parte, según lo dispuesto en el artículo 117 de la ley federal en la materia, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, ya que puede permitirse su acceso si se obtiene el **consentimiento expreso** de la persona a que haga referencia la información.
67. Es decir que, en términos de la ley, el sujeto obligado no puede entregar información confidencial, pero sí podrá entregar una versión pública o por otro lado obtener el consentimiento expreso de la persona para permitir el acceso.

c) Estudio del caso concreto

68. Precisados el contenido y entendimiento del derecho de acceso a la información, esta Sala procede a dar respuesta a los conceptos de violación de la parte quejosa, sobre el tema de constitucionalidad competencia de esta Corte.

⁶⁰ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 118. Cuando un documento o expediente contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados a través de sus áreas, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica, fundando y motivando su clasificación, en términos de lo que determine el Sistema Nacional.

Artículo 119. Los sujetos obligados deberán procurar que los sistemas o medios empleados para eliminar la información en las versiones públicas no permitan la recuperación o visualización de la misma.

Artículo 120. En las versiones públicas no podrá omitirse la información que constituya obligaciones de transparencia previstas en la presente Ley.

⁶¹ Ver el Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales por el que se aprueban los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

i. Procedimiento de acceso a la información y derecho de audiencia

69. La quejosa impugna el conjunto de preceptos en materia de transparencia tanto de la Ley General (artículos 121 a 140) como de la Ley Federal (artículos 121 a 144), ya que estima que el sistema normativo que prevé el procedimiento de acceso a la información no garantiza una adecuada y oportuna defensa a los particulares, que son titulares de información confidencial, cuando se solicita información a los sujetos obligados, violándose la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución.
70. Alega que el procedimiento de acceso a la información no prevé en ninguno de sus artículos el supuesto de otorgar la garantía de audiencia en casos que un solicitante requiera información o documentación a una unidad de transparencia la cual contenga datos personales concernientes a una persona identificada o identificable para que ejerza su derecho para oponerse.
71. Esos argumentos resultan infundados. Se explica.
72. Esta Primera Sala ya tuvo oportunidad de pronunciarse en un caso similar sobre estas cuestiones. Si bien, en aquel asunto se pronunció sobre el sistema normativo conforme a la Ley Federal en materia de transparencia ya abrogado, resultan aplicables las consideraciones ahí vertidas.
73. Al fallar el amparo en revisión 491/2017⁶², esta Sala determinó que la metodología de evaluación constitucional de los preceptos legales impugnados no exigen que la Corte realice un análisis de cada contenido normativo en lo individual a la luz del parámetro de control constitucional, sino un análisis global limitado a determinar si la falta de previsión de una fase procesal en la primera instancia del procedimiento administrativo de solicitud de información gubernamental, resulta contrario al derecho de audiencia.

⁶² Amparo en revisión 491/2017, fallado el 4 de diciembre de 2019 por unanimidad de cinco votos de los ministros de la Primera Sala.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

74. La Sala recordó que la Suprema Corte ha resuelto un conjunto considerable de precedentes en los cuales se ha concluido que el legislador secundario tiene un amplio margen de configuración para regular los procedimientos aplicables para que los particulares hagan valer sus derechos, entre ellos, los de acceso a la información y los de protección de datos personales.
75. Esta Sala concluyó que no era posible declarar la invalidez del conjunto normativo impugnado porque este no prevé una fase específica dentro del procedimiento de solicitud de acceso a la información en la cual se le dé la participación exigida, pues el legislador no se encuentra constreñido a seguir invariablemente una estructura procesal única. Pero lo que sí debe evaluarse es si el legislador, al diseñar sus procedimientos, cumple con el contenido de control constitucional, como sería el de garantía de audiencia, lo cual se realiza en ejercicio de su libertad configurativa, satisfaciendo mínimos constitucionales.
76. Si bien, no se contempla una etapa procesal específica como lo alega la quejosa, el conjunto normativo impugnado impone la obligación a la autoridad de requerir el consentimiento del particular previo a otorgar información confidencial. Es en ese momento cuando el particular puede oponerse a ello o alegar lo que a su derecho convenga.
77. La Sala sostuvo además que la intervención –limitada a otorgar la oportunidad del tercero de prestar o negar su consentimiento a la entrega de información personal, dentro de los que se debe incluir su prerrogativa a ejercer sus derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales)- protege el derecho del particular a negar el acceso u oponerse a la divulgación de cierta información confidencial que se encuentra en posesión de un sujeto obligado.
78. Esa intervención es suficiente para reconocer la validez de las normas impugnadas, sin que pueda obligarse al legislador a prever una fase de participación en todo el procedimiento de solicitud de información, ya que debe privilegiarse la relación procesal entre el ciudadano solicitante y la autoridad. Ello permite cumplir con el mandato constitucional de proveer de

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

procedimientos expeditos para lograr hacer eficaz el derecho de acceso a la información de la persona solicitante.

79. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone:

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

[...]

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

[...]

Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información

80. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en sus artículos 113 y 117, es coincidente con la citada ley general, ya que dispone –en idénticos términos- qué se considera información confidencial y la prescripción de que los sujetos obligados pueden permitir el acceso a la información confidencial siempre y cuando obtengan el consentimiento de los particulares titulares de la información.

81. Además, el cuerpo normativo impugnado también prevé la participación de terceros interesados cuando el procedimiento de acceso a la información se encuentra en revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo cual garantiza el derecho de audiencia. No obstante, esta sentencia no hará énfasis en ello puesto que en el presente caso no fue presentado el recurso de revisión y no constituye parte del acto reclamado.

82. Se insiste en que esta Sala ya ha sido terminante en señalar que el legislador goza de libertad configurativa para diseñar los procedimientos de acceso a la información pública con el fin de lograr la agilidad necesaria en los mismos, por lo que los derechos de defensa de los terceros podrían acomodarse por

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

el legislador de una manera que no obstaculizaran la tramitación rápida y eficaz del procedimiento.⁶³

83. Ahora bien, esta Sala estima constitucional que la Ley Federal en materia de transparencia permita a los sujetos obligados optar por dos vías cuando están frente a información confidencial: a) obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información para permitir el acceso de la información confidencial, en respeto al derecho de audiencia⁶⁴ o, b) elaborar una versión pública cuando un documento o expediente contenga partes o secciones reservadas o confidenciales para efectos de atender una solicitud, donde testen las partes o secciones clasificadas.⁶⁵ Esto último, no requiere obtener el consentimiento puesto que el sujeto obligado, en plena observancia de la ley, elabora una versión pública que protege la información de terceros. Esta fórmula permite conciliar el acceso a la información y los derechos de terceros.
84. Dicho de otra forma, la entrega de una versión pública resuelve una tensión entre el principio de máxima publicidad y las limitaciones al derecho de acceso a la información en razón de los datos personales considerados confidenciales.
85. Por esos motivos esta Sala estima constitucional el sistema normativo que prevé el procedimiento de acceso a la información ya referido.

ii. El procedimiento de acceso a la información y la protección de datos personales.

86. En otro aspecto, la quejosa esgrime la inconstitucionalidad del sistema normativo que prevé el procedimiento de acceso por vulnerar la garantía de privacidad ya que no se regula el momento en el cual el particular titular de la información puede oponerse a que se divulguen sus datos personales. Ese argumento resulta también infundado.

⁶³ Amparo en revisión 250/2012.

⁶⁴ Artículo 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁶⁵ Artículo 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

87. Esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 884/2018⁶⁶ refirió que la protección de datos personales tiene su núcleo en la noción de intimidad o privacidad, la que a su vez debe asociarse con aquello que no pertenece a lo público. La intimidad ahora apunta al control de la calidad de información que otros pueden conocer sobre las personas y el control sobre los usos que le pueden dar. Además, como parte del concepto de intimidad, debe incluirse el derecho a la autodeterminación informativa, entendida como el poder para determinar quién, qué y con qué motivo puede acceder a datos personales.
88. Por otra parte, el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 56/2011,⁶⁷ precisó que, en el caso de personas jurídicas colectivas, en principio, no se puede hablar de “vida privada” como aquel espacio íntimo y/o interno del ser humano, ni de datos *personales*, en tanto estos derivan de la persona humana (sexo, salud, preferencia sexual, entre otros). Sin embargo, las personas morales, como tales, sí cuentan con determinados espacios, como su domicilio y sus comunicaciones, o bien, con ciertos datos económicos, comerciales o inherentes a su identidad que sí deben estar protegidos frente a intromisiones ilegítimas.⁶⁸

⁶⁶ Amparo en revisión 884/2018, fallado el 15 de mayo de 2019, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández.

⁶⁷ Contradicción de tesis 56/2011. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 30 de mayo de 2013. Mayoría de siete votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Luis María Aguilar Morales y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas.

⁶⁸ De ese asunto derivó la tesis P. II/2014 (10a.), con registro 2005522, de rubro y contenido siguiente: PERSONAS MORALES. TIENEN DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS QUE PUEDAN EQUIPARARSE A LOS PERSONALES, AUN CUANDO DICHA INFORMACIÓN HAYA SIDO ENTREGADA A UNA AUTORIDAD. El artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la protección de datos personales, consistente en el control de cada individuo sobre el acceso y uso de la información personal en aras de preservar la vida privada de las personas. En ese sentido, el derecho a la protección de datos personales podría entenderse, en primera instancia, como una prerrogativa de las personas físicas, ante la imposibilidad de afirmar que las morales son titulares del derecho a la intimidad y/o a la vida privada; sin embargo, el contenido de este derecho puede extenderse a cierta información de las personas jurídicas colectivas, en tanto que también cuentan con determinados espacios de protección ante cualquier intromisión arbitraria por parte de terceros respecto de cierta información económica, comercial o relativa a su identidad que, de revelarse, pudiera anular o menoscabar su libre y buen desarrollo. Por tanto, los bienes protegidos por el derecho a la privacidad y de protección de datos de las personas morales, comprenden aquellos documentos e información que les son inherentes, que deben permanecer ajenos al conocimiento de terceros, independientemente de que, en materia de transparencia e información pública, opere el principio de máxima publicidad y disponibilidad, conforme al cual, toda información en posesión de las autoridades es pública, sin importar la fuente o la forma en que se haya obtenido, pues, acorde con el artículo 6o., en relación con el 16, párrafo segundo, constitucionales, la información entregada a las autoridades por parte de las personas morales, será confidencial cuando tenga el carácter de privada por contener datos que pudieran equipararse a los personales, o bien, reservada temporalmente, si se actualiza alguno de los supuestos previstos legalmente.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

89. Los bienes que tutelan o protegen los derechos a la intimidad o privacidad y de protección de datos personales, en sentido amplio, pueden comprender aquellos documentos e información de las personas jurídicas colectivas que escapen al conocimiento de terceros.
90. Lo previsto en los artículos 6, fracciones I y II, y 16 segundo párrafo⁶⁹, constitucionales, puede extenderse a cierta información de las personas morales. Aun cuando no pudieran denominarse como datos *personales*, ni pueda afirmarse que son titulares del derecho a la intimidad personal y/o a la vida privada en sentido estricto -como sí lo son las personas físicas-, es innegable que las personas jurídicas sí cuentan con un espacio que debe ser protegido constitucionalmente frente a terceros.
91. Conforme a la ley, por datos personales debe entenderse cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. En tanto que, por datos personales sensibles se refiere a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida puede dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para este.⁷⁰
92. Los datos que se consideran confidenciales son los concernientes a cualquier persona, ya sea física o jurídica, toda vez que la norma no limita el derecho a una de ellas.
93. Se insiste que el Pleno de este Alto Tribunal, ya ha precisado que las personas jurídicas cuentan con determinados espacios, como su domicilio y sus comunicaciones, o bien, con ciertos datos económicos, comerciales o inherentes a su identidad que, de suyo, sí deben estar protegidos frente a intromisiones ilegítimas de terceros.⁷¹

⁶⁹ **Artículo 16.** []

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

⁷⁰ Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Artículo 3, fracciones IX y X.

⁷¹ Contradicción de tesis 56/2011. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 30 de mayo de 2013. Mayoría de siete votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

94. Resulta importante aclarar que las leyes en materia de transparencia se complementan con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que dispone las reglas⁷² relativas al ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) y el tratamiento⁷³ de datos personales bajo los siguientes lineamientos:
- En todo momento el titular o su representante pueden solicitar al responsable el ejercicio de sus derechos arco.
 - El titular tendrá **acceso** a sus datos personales que obren en posesión del responsable, así como conocer la información relacionada con las condiciones y generalidades de su tratamiento.
 - Podrá solicitar al responsable la **rectificación** o corrección de sus datos personales.
 - El titular tendrá derecho a solicitar la **cancelación** de sus datos personales de los archivos, registros, expedientes y sistemas del responsable a fin de que ya no estén en su posesión y dejen de ser tratados.
 - El titular podrá **oponerse** a su tratamiento cuando aun siendo lícito el mismo, debe cesar para evitar que su persistencia cause un daño o perjuicio al titular o cuando sus datos personales sean objeto de un tratamiento automatizado el cual produzca efectos jurídicos no deseados o le afecte de manera significativa.
95. De lo anterior se concluye que el titular de la información que se encuentra en posesión de un sujeto obligado tiene oportunidad de ejercer sus derechos ARCO en todo momento; mientras que el sujeto obligado –depositario de la información- tiene la obligación de darle a conocer la información relacionada con su tratamiento.
96. Por lo tanto, esta Sala no encuentra una violación a los datos personales ni a la esfera de las personas morales -como en el caso *****- a partir del diseño del sistema normativo puesto que, como ya se hizo referencia, las

Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Luis María Aguilar Morales y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas.

⁷² Artículos 43 a 56 de la Ley General en materia de protección de datos personales.

⁷³ Según el artículo 3, fracción XXXIII, de la citada ley, por tratamiento debe entenderse cualquier operación o conjunto de operaciones efectuadas mediante procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales, relacionados con la obtención, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión, acceso, manejo, aprovechamiento, divulgación, transferencia o disposición de datos personales.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

autoridades están obligadas a elaborar versiones públicas a fin de proteger los datos *personales* y la información confidencial, tales como los secretos comerciales, entre otros. Por lo tanto, el diseño normativo permite regular adecuadamente la tensión existente, más allá del pronunciamiento que en un determinado caso concreto pueda hacerse sobre una eventual violación.

97. Esta Sala coincide además con la determinación de la Segunda Sala⁷⁴, en que la interpretación integral del sistema normativo relativo al derecho de acceso a la información, complementado y armonizado con los derechos ARCO, particularmente el derecho a oponerse a la divulgación de cierta información confidencial o que puede ser objeto de reserva, puede advertirse que la autoridad se encuentra obligada a dar a conocer en todo momento a los titulares – personas físicas o morales- la información, a fin de que puedan ejercer sus derechos ARCO.
98. Por último, esta Sala destaca que, cuando se tramitan solicitudes donde la persona usuaria pide versiones públicas de una determinada información resulta en esencia distinto a los supuestos donde lo que se solicita es la información confidencial -datos personales, secretos fiduciarios industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal entre otros-. En el primer caso lo que se hace es una clasificación para que se determiné cuál información puede ser entregada. Mientras que, en el segundo supuesto, para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a la información confidencial se requiere el consentimiento de los particulares titulares de la información,⁷⁵ para posteriormente proceder, en su caso, al procedimiento de clasificación.

iii. El procedimiento de acceso a la información y el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas

99. En otro aspecto la parte quejosa –*****- alega la inconstitucionalidad del sistema normativo que prevé el procedimiento de acceso a la información por vulnerar la *garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas* de quienes son titulares de la información ya que los organismos garantes

⁷⁴ Amparo en revisión 467/2017.

⁷⁵ Artículo 117 de la Ley Federal en materia de transparencia.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

unilateralmente pueden proporcionar información que debe permanecer ajena a terceros y sin mediar orden judicial o el consentimiento del titular. Alega que no se prevén los requisitos y límites para la intromisión de terceros ajenos a la comunicación que exista entre la autoridad y particulares.

100. De dicho concepto de violación se advierte que la quejosa parte de la afirmación que los correos electrónicos son información confidencial y para su acceso –mediante el procedimiento de acceso a la información- debería mediar orden judicial o consentimiento del titular.

101. La empresa *****, se queja de que el procedimiento de acceso a la información permite el acceso de un tercero a las comunicaciones intercambiadas vía correo electrónico entre un sujeto obligado –fideicomiso ProMéxico- y un particular -la empresa *****, lo que trasgrede el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

102. No obstante, como ya se dijo, el titular impugna el sistema normativo que prevé el procedimiento de acceso a la información (artículos 121 a 140 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los artículos 121 a 144 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública). La quejosa se duele que el procedimiento no contempla la posibilidad de manifestar oposición a la entrega de información contenida en correos electrónicos lo que hace que no se prevea una adecuada protección al derecho a la privacidad. Insiste en que las condiciones en que está regulado el procedimiento de acceso a la información permiten que los sujetos obligados entreguen -unilateralmente- información que debería permanecer ajena a terceros o en su caso que fuera necesaria la autorización judicial o el consentimiento de alguno de sus interlocutores.

103. Esta Sala considera que sus argumentos de inconstitucionalidad los hace depender de la información específica que en el caso se están requiriendo, en este caso la versión pública de los correos electrónicos intercambiados entre ProMéxico y *****, lo cual resulta inoperante puesto que no se basa en la generalidad de la norma sino en la condición específica en la que se encuentra por la información que ha sido solicitada. Además, su argumento

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

se basa principalmente en lo que ya fue estudiado, es la posibilidad de oponerse a la entrega de información que estima confidencial.

104. Esta Corte, en los apartados anteriores ya determinó que el sistema normativo no viola la garantía de audiencia previa. También se concluyó que respeta el derecho a la protección de datos personales; además, en todo caso los sujetos obligados deben respetar la confidencialidad de ciertos datos, determinar en su caso la clasificación de reserva de cierta información. Se dijo que la elaboración de versiones públicas permite resolver la tensión entre el derecho a la máxima publicidad de la información y la protección de datos personales -que tiene como finalidad proteger la vida privada y los datos personales-.
105. Así, el propio sistema normativo impugnado prevé que, si se considera que los documentos o información requerida debe ser clasificada, deberá seguirse el procedimiento previsto para la clasificación.⁷⁶ Recordemos que la clasificación es el procedimiento⁷⁷ mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza algunos de los supuestos de reserva⁷⁸ o confidencialidad⁷⁹.
106. Por lo tanto, esta Sala considera que el argumento particular que endereza la quejosa para alegar la inconstitucionalidad del sistema normativo que regula el procedimiento de acceso a la información pública lo hace depender de la situación particular de la quejosa frente a las normas, ya que se opone a la entrega de una determinada información relativas a los correos electrónicos. Pero no se basa en las características propias del sistema normativo impugnado que sí protege la información que se considera confidencial o reservada y la somete a un procedimiento en su caso de clasificación.
107. En consecuencia, sus agravios son inoperantes y en todo caso deben ser estudiados por el Tribunal Colegiado del conocimiento al pronunciarse sobre el acto concreto de aplicación impugnado por vicios propios.

⁷⁶ Artículo 140 de la Ley Federal en materia de transparencia.

⁷⁷ Artículo 100 de la Ley General en materia de transparencia.

⁷⁸ Artículos 110 a 112 de la Ley Federal en materia de Transparencia. Capítulo II, de la información reservada.

⁷⁹ Artículos 113 a 117 de la Ley Federal en materia de Transparencia. Capítulo III, de la información confidencial

VIII. RESERVA DE JURISDICCIÓN

108. Dado que, en la materia de la competencia originaria de esta Suprema Corte, los argumentos de la quejosa en contra del conjunto de preceptos impugnados que regulan el procedimiento de acceso a la información han resultado inoperantes e infundados, debe negarse el amparo en esa parte.
109. Sin embargo, al subsistir agravios de la parte quejosa y autoridad responsable, en su calidad de recurrentes, relativas al acto reclamado por vicios propios, es necesario devolver los autos al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en auxilio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para que se pronuncie sobre la legalidad de la determinación impugnada, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 y 84 de la Ley de Amparo; así como lo dispuesto en los puntos Tercero, Cuarto, fracción I inciso a), Noveno y Décimo Primero, del Acuerdo General Plenario 5/2013.

IX. DECISIÓN

110. En conclusión, se advierte que no resulta inconstitucional el sistema normativo que regula el acceso a la información pública pues respeta los derechos de audiencia y protección de datos personales.
111. En vista de lo aquí resuelto, el Tribunal Colegiado deberá estudiar la legalidad del acto reclamado por vicios propios.

Por todo lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO. En materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

SEGUNDO La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable, en contra de los artículos 121 a 140 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los artículos 121 a 144 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

TERCERO. Se reserva jurisdicción al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en auxilio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos de lo dispuesto en el apartado octavo de esta ejecutoria.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

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

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA:

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

PONENTE:

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

AMPARO EN REVISIÓN 524/2019

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 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.