

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022

**RECURRENTE (PARTE QUEJOSA):
CITIBANAMEX AFORE, SOCIEDAD
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE,
INTEGRANTE DEL GRUPO FINANCIERO
CITIBANAMEX.**

**RECURRENTE (AUTORIDAD
RESPONSABLE): DIRECTOR GENERAL DE
ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO
NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

COTEJÓ

**SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.
COLABORÓ: YOLANDA TORRES SÁNCHEZ.**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al treinta de noviembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 411/2022, interpuesto por **Citibanamex Afore, Sociedad Anónima de Capital Variable, Integrante del Grupo Financiero Citibanamex**, por conducto de su Apoderado Carlos Alberto Núñez Martínez, en contra de la resolución de diez de febrero de dos mil veintidós, emitida por el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el expediente *********.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vulnera el derecho de audiencia previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo indirecto ***** del índice del Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, se desprenden los antecedentes siguientes:
2. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el once de marzo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, **Citibanamex Afore**, Sociedad Anónima de Capital Variable, integrante del **Grupo Financiero Citibanamex**, a través de su apoderado **Carlos Alberto Núñez Martínez**, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y los actos siguientes:

- Autoridades responsables.

- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

- Actos reclamados.

- La resolución emitida por el INAI en sesión del 17 de febrero de 2021, al resolver los recursos de revisión con números de expedientes *****, *****, *****, *****, ***** y RRA *****, derivados de las solicitudes de acceso a la información, presentadas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folios *****, *****, *****, *****,

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

***** y ***** , por medio de la cual se ordena a la CONSAR *“Proporcionar la información concerniente al registro de los años 2018, 2019, 2020, de las comisiones pagadas a los fondos de inversión (locales y extranjeros) con cargo a los fondos de pensiones administrados por las Afores. Solicitando, detallando el nombre de la Afore, nombre del fondo de inversión, distinción entre nacional o extranjero, fecha, monto, (pesos) de la inversión en el fondo, tipo de comisión, % de la comisión, precisando si las comisiones están descontadas de la valorización de la inversión (consignada como monto de la inversión)”*.

- El oficio número ***** , mediante el cual el Vicepresidente Financiero de la CONSAR informó a Citibanamex, Afore la resolución detallada en el numeral inmediato anterior e hizo de su conocimiento que *“en estricto cumplimiento de la resolución notificada por el INAI, presentará la información correspondiente a (i) nombre de la Afore, (ii) nombre del fondo de inversión, (iii) distinción entre nacional o extranjero, (iv) fecha, (v) monto (pesos) de la inversión en el fondo, (vi) tipo de comisión, (vii) monto en pesos pagado por tipo de comisión, % de la comisión, precisando si las comisiones están descontadas de la valorización en la inversión (consignada como monto de la inversión), para los años 2018, 2019 y 2020, a más tardar el día 18 de marzo de 2021, plazo concedido por el instituto.”*

3. Por auto de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, al que por razón de turno correspondió conocer de la demanda la registró como juicio de amparo indirecto ***** , admitió a trámite la demanda, solicitó a las autoridades responsables su informe justificado, dio al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito la intervención que legalmente le corresponde (quien no formuló alegato ministerial), señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional y, se reservó acordar lo que en derecho corresponda respecto de la persona que señaló como tercero interesado, hasta en tanto las responsables remitieran las constancias relacionadas con los actos reclamados.

4. **Ampliación de la demanda.** Por escrito presentado el veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en la Ciudad de México, la parte quejosa amplió

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

su demanda de amparo en la cual señaló como **autoridades responsables** y **actos reclamados** los siguientes:

Autoridades responsables:

- La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,
- El Secretario de Gobernación.
- El Director del Diario Oficial de la Federación.

Actos reclamados: Además de los indicados en la demanda principal, se agregan los siguientes:

- **De las Cámaras de Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión se reclama la aprobación y expedición de:**
 - a) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 - b) La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- **Del Presidente de la República** se reclama la promulgación de las leyes mencionadas en los incisos anteriores.
- **De la Secretario de Gobernación,** se reclama el refrendo y publicación de las leyes mencionadas en el apartado 1 anterior.
- **Del Director del Diario Oficial de la Federación,** se reclama la publicación de las leyes mencionadas el apartado 1 anterior.
- **De todas y cada una de las autoridades señaladas como responsables** se reclaman todos los efectos y consecuencias que se han derivado, que se deriven o que puedan derivarse de los ordenamientos jurídicos y demás actos reclamados que se han precisado.

5. Mediante acuerdo de cinco de abril de ese año, se desechó la ampliación de la demanda al considerarse que los actos combatidos, eran diversos a los señalados en el escrito inicial de demanda.

6. Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso recurso de queja del cual correspondió conocer al Sexto Tribunal Colegiado en Materia

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

Administrativa del Primer Circuito, que lo registró bajo el número Q.A. ***** , y que se resolvió en el sentido de declararlo fundado, así, mediante acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, se admitió a trámite la ampliación propuesta; se solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados y se dio la intervención que legalmente corresponde al Agente del Ministerio Público.

7. Una vez substanciado el procedimiento, el Juez de Distrito celebró audiencia constitucional y dictó sentencia el diez de febrero de dos mil veintidós, que concluyó con los siguientes resolutivos:

“**PRIMERO.** Se sobresee en el presente juicio de conformidad con lo determinado en el considerando cuarto de este fallo.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege a Citibanamex Afore, sociedad anónima de capital variable, integrante del Grupo Financiero Citibanamex**, respecto del acto y autoridad precisada en el considerando tercero, por los motivos y para los efectos indicados en el considerando séptimo de esta sentencia”.

8. **Recurso de revisión de la quejosa.** Inconforme con la determinación anterior, **Citibanamex Afore**, sociedad anónima de capital variable, integrante del **Grupo Financiero Citibanamex**, interpuso recurso de revisión contra la misma.
9. Por razón de turno correspondió conocer al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien mediante auto de veinticinco de abril de dos mil veintidós lo registró bajo el número de expediente ***** de su índice y lo admitió a trámite.
10. **Recurso de revisión de la autoridad.** En auto de Presidencia de cinco de julio de dos mil veintidós, se admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto por el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

11. **Resolución del Tribunal Colegiado.** El cuatro de agosto de dos mil veintidós, en sesión ordinaria virtual, los Magistrados integrantes del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitieron resolución en los términos siguientes:

“**PRIMERO.** En la materia competencia de este Tribunal Colegiado, se **SOBRESEE** en el juicio de amparo indirecto respecto de los actos y las autoridades responsables señalados en el *NOVENO* considerando de esta resolución.

SEGUNDO. QUEDA FIRME el **SOBRESEIMIENTO** decretado en la sentencia recurrida, en relación con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

TERCERO. Se **REVOCA** el **SOBRESEIMIENTO** determinado en la sentencia recurrida, en relación con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

CUARTO. Se declara la **INCOMPETENCIA LEGAL** de este Tribunal Colegiado respecto del problema de constitucionalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

QUINTO. Remítanse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que, así lo estima conducente, asuma su competencia originaria respecto del tema de constitucionalidad planteado en el juicio de amparo”.

12. En esencia, en dicho fallo se revocó el sobreseimiento respecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues se estimó que si bien en el capítulo de actos reclamados de la ampliación de la demanda de amparo, la quejosa señaló como tales a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cierto es que conforme a los antecedentes que narró y el acto de aplicación, la impugnación se enderezó en contra de la referida Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
13. Lo anterior, pues dado que el origen de la impugnación se trató de la solicitud que un particular planteó por medio del Sistema de Solicitudes de Información, impugnación que también se relaciona con la

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

tramitación de recursos de revisión accionados en la vía administrativa (contra la respuesta proporcionada a la solicitud), los cuales se sustanciaron y resolvieron con apoyo de la indicada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ello condujo a determinar que el concepto de violación se dirigió a combatir, dicho ordenamiento jurídico, **respecto de la omisión legislativa argumentada por la quejosa.**

14. **Trámite ante la Suprema Corte.** Mediante proveído de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió a trámite los recursos de revisión hechos valer, registrando el expediente bajo el número 411/2022.
15. En el propio acuerdo, se turnó el expediente, para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, y se ordenó enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito a fin de que la Ministra Presidenta de está, emitiera el acuerdo de radicación respectivo.
16. Mediante acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, la Ministra Presidenta de esta Primera Sala dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó enviar los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración de la resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

17. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo en vigor; 10, fracción II, inciso a), 11, fracción V y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en los puntos Primero y Tercero

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

del Acuerdo General Plenario 5/2013, punto tercero, en relación con el Segundo, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo en materia administrativa, en el que se cuestionó la constitucionalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

18. Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que -al igual que los amparos directos en revisión- los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que sí el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

II. OPORTUNIDAD

19. No es necesario analizar la oportunidad tanto del recurso de revisión de la quejosa, como del recurso de revisión de la autoridad, pues el Tribunal Colegiado las examinó y determinó que fueron interpuestos oportunamente.

III. LEGITIMACIÓN

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

20. No es necesario analizar la legitimación tanto del recurso de revisión de la parte quejosa, como del recurso de revisión interpuesto por el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues el Tribunal Colegiado las examinó y determinó que fueron interpuestos por personas facultadas para ello.

IV. PROCEDENCIA

21. Tanto el Juzgado de Distrito como el Tribunal Colegiado del conocimiento, se avocaron al estudio de las causales de improcedencia hechas valer.
22. En ese contexto, esta Primera Sala considera que, en lo general, ha quedado agotado el estudio de las posibles causales de improcedencia.
23. Lo anterior, sin que pase desapercibido que, en su informe justificado, la Cámara de Senadores, también hizo valer lo siguiente:

“la sola discusión, votación y aprobación de las normatividades de mérito, no causa afectación alguna en los intereses jurídicos de la parte quejosa, puesto que la culminación del proceso legislativo que se llevó a cabo en este Cuerpo Colegiado, no deriva necesariamente en un perjuicio a la esfera de derechos del amparista.”

24. Sin embargo, se estima innecesaria la devolución del asunto al Tribunal Colegiado para el estudio específico de dicha causal, toda vez que ello a nada llevaría y sólo retrasaría la resolución del caso, máxime que resulta evidente que: (a) no es viable desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación; y (b) el perjuicio que genere o no la expedición de la norma impugnada, correspondería al estudio de fondo del asunto.
25. Con lo anterior, no se advierte diversa causal de improcedencia pendiente de estudio o advertida de oficio, que obstaculice la procedencia del juicio de amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

26. Aunado a lo anterior, cabe señalar que el recurso de revisión es procedente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo, toda vez que se interpuso en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional, en un juicio en el que se impugnaron normas generales por estimarlas inconstitucionales, y sobre las que subsiste el problema de constitucionalidad.
27. Dado que el Tribunal Colegiado modificó la sentencia recurrida, derivado del recurso de revisión promovido por la quejosa, procede efectuar el estudio de fondo del concepto de violación en el que cuestiona la constitucionalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que corresponde a la materia que fue reservada a este Alto Tribunal.

V. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER

28. Antes de analizar los argumentos planteados por la parte quejosa en su demanda, a continuación, se sintetizan los argumentos contenidos en:

Demanda de amparo principal:

- **Único concepto de violación.** Afirma que se transgredió en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1º, 6, 14, 16, 25, 26, 27 y 28, de la Constitución Federal, debido a que se violó su derecho de protección a la información y privacidad, así como de legalidad, al habersele dejado de aplicar diversas disposiciones relacionadas con la protección de datos personales, como lo es lo dispuesto por los artículos 113, fracción II y 116, párrafo tercero de la Ley General de Transparencia y Acceso a la información.

Ampliación de demanda:

- **Concepto de violación primero. Violación a los derechos de audiencia, legalidad y debido proceso.** Sostuvo que, la omisión de las autoridades responsables, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

a la Información y Protección de Datos Personales, de notificarle los procedimientos derivados de las solicitudes de acceso a la información los recursos de revisión derivados de éstos, así como llamarlo al procedimiento para que compareciera como titular de la información requerida, violentó sus derechos a una defensa adecuada.

- **Concepto de violación segundo. Nulidad de la resolución de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno emitida por el INAI, relativa a los recursos de revisión ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y *****.** Sostuvo que tanto la resolución como los requerimientos y el procedimiento inicial, resultaron nulos por haber afectado el derecho de defensa de la quejosa, en su carácter de particular titular de la información solicitada, contraviniendo sus derechos de audiencia, legalidad y debido proceso, por no haberse observado lo dispuesto por los artículos 117 y 156, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- **Concepto de violación tercero. Inconstitucionalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública por omitir el derecho a una defensa previa al acto privativo.** Señaló que los ordenamientos impugnados, no contienen disposición legal alguna que prevea el llamamiento al procedimiento de solicitud de acceso a la información, de ahí que exista una omisión por parte del legislador que transgrede las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, pues no se cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento.
- Por tanto, señala que, si la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales no tenían la obligación de respetar la garantía de audiencia por no estar expresamente previsto en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y en la Ley General de Transparencia, entonces existe una omisión legislativa de prever dicha garantía constitucional, en las legislaciones secundarias.
- **Concepto de violación cuarto. Violación a la garantía de audiencia.** Estimó que la resolución de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el procedimiento de trámite de los recursos de revisión en ella resueltos, son violatorios de las garantías de audiencia y legalidad toda vez, que admitieron y resolvieron recursos que no cumplieron con los requisitos básicos de procedencia, pues no contenían las razones o motivos de inconformidad.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

- **Concepto de violación quinto. Violación al derecho a la protección de la información y privacidad consagrado en el artículo 6° de la Constitución Federal.** Lo anterior, pues en la resolución de diecisiete de febrero reclamada, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ordenó a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, como sujeto obligado, que un plazo no mayor a diez días hábiles, proporcionara la información concerniente al registro de los años dos mil dieciocho, dos mil diecinueve y dos mil veinte, de las comisiones pagadas a los fondos de inversión con cargo a los fondos de pensiones administrados por las Afores, dentro de los cuales se encuentra su poderdante, siendo que una parte de la información señalada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales fue proporcionada a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, lo que contraviene el artículo 91 de la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro, que califica expresamente dicha información como estrictamente confidencial, por tanto, la misma resulta privada y propiedad de las afores.

De ahí que, la única información pública que las Afores y Siafores deben revelar, es la expresamente prevista en la normatividad del sistema de ahorro para el retiro.

- **Concepto de violación sexto. Violación a los derechos a la protección y reserva de la información y privacidad.** La información establecida por el artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala la información que debe ser considerada como confidencial, dentro de la cual se encuentra, la que contiene datos personales, el secreto bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil, cuya titularidad corresponda a particulares, así como aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, por tanto, la protección de datos abarca a las personas morales y comprende aquellos documentos e información inherentes que deben permanecer ajenos al conocimiento de terceros.
- **Concepto de violación séptimo. Violación a la garantía de seguridad jurídica.** Sostuvo que, las consideraciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en la resolución impugnada confunden las comisiones previstas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro, que los trabajadores pagan a las Afores por las inversiones que realizan, con las comisiones que se pagan por las inversiones que se realizan, lo que provocó conclusiones equivocadas respecto a las normas aplicables para determinar la información que debía ser entregada a los solicitantes.

- **Concepto de violación octavo. Violación a la seguridad jurídica.** Señaló que la resolución de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, llegó a la conclusión de que es procedente la entrega de una información de comisiones en monto y porcentaje pagadas a algo que se alude como “fondos de inversión”, sin que dicho concepto este definido ni en la ley ni en el marco regulatorio aplicable.

Sentencia de amparo.

- Por una parte, la Juez de Distrito advirtió de **oficio** que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción **XXIII** del artículo **61**, en relación con la fracción **V** del numeral **63** de la Ley de Amparo, al considerar que la parte quejosa no formuló conceptos de violación para demostrar la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ni de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues con independencia de que no señaló de manera específica la porción normativa de dichas legislaciones respecto de las cuales refiriera que le causan un perjuicio, de los conceptos de violación que se plantearon en el escrito de ampliación a la demanda, advirtió que la impetrante omitió controvertir la norma de referencia.
- Manifestó que en el presente caso no se logró advertir que la impetrante exprese argumento alguno con el cual combatiera las leyes que tilda de inconstitucionales, pues la quejosa en sus conceptos de violación expresados en el escrito de ampliación a la demanda únicamente se dedicó a combatir el contenido de la resolución en la cual le fue aplicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y aduce que en dicha resolución (que constituyó el acto reclamado en el juicio de amparo) se dejaron de observar lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Transparencia citada, que se violentó su garantía de audiencia y se le afectó su derecho a una legítima defensa, sin embargo tales argumentos lejos de controvertir el contenido de la norma, se encaminan a señalar que la resolución de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, es inconstitucional al no respetar el contenido de lo ordenado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así al no expresarse argumentos con los cuales se controvierta el artículo últimamente citado, esta Juzgadora carece de elementos para analizar su constitucionalidad, de ahí que determinó que lo procedente era sobreseer en el juicio respecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo.
- Por otra parte, al analizar los conceptos de violación en los que se combatió la resolución emitida en el recurso de revisión ***** y

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

acumulados, de fecha diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, determinó que los mismos resultaban **fundados**, pues la parte quejosa no fue emplazada en los recursos de revisión ***** y sus acumulados *****, *****, ***** y *****, con la calidad de tercero interesada, no obstante que conforme a la resolución dictada en dicho expediente, se encuentra obligada a proporcionar al particular solicitante la información concerniente al registro de los años dos mil dieciocho, dos mil diecinueve y dos mil veinte, de las comisiones pagadas a los fondos de inversión (locales y extranjeros) con cargo a los fondos de pensiones administradoras por las Afores, detallando el nombre de la Afore, nombre del fondo de inversión, distinción entre nacional o extranjero, fecha, monto (pesos) de la inversión en el fondo, tipo de comisión, monto en pesos pagado por tipo de comisión, % de la comisión, precisando si las comisiones están descontadas de la valorización de la inversión (consignada como monto de la inversión), con lo cual se infringió su derecho fundamental de audiencia y debido proceso consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal.

- En ese sentido determinó conceder el amparo para los siguientes efectos:

1) Dejara insubsistente la resolución dictada el diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, en los recursos de revisión ***** y sus acumulados *****, *****, ***** y *****.

2) Ordene el emplazamiento de la parte quejosa en su carácter de tercero interesada, en términos de la legislación aplicable, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.

3) Una vez que estuvieran debidamente integrados los citados recursos de revisión, **con libertad de jurisdicción**, emitiera la resolución que en derecho corresponda.

Recursos de revisión.

- Tanto la parte quejosa como la autoridad responsable Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, interpusieron recurso de revisión, en los cuales esencialmente sostuvieron lo siguiente:

Agravios de la parte quejosa.

- Sostuvo que de la simple lectura el tercer concepto de violación planteado en el escrito de ampliación de demanda de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, se advierte que en éste se hicieron valer

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

diversos argumentos para demostrar la inconstitucionalidad de las normas.

- Refirió que se trata de un reclamo de constitucionalidad por omisión, que implica que las leyes fueron reclamadas en cuanto que, por omisión, no prevén que se observe y respete la garantía de audiencia que corresponde al titular de la información que pudiera ser solicitada, para que participe en el procedimiento correspondiente y pueda manifestar lo que a su interés convenga y presentar las pruebas y demás elementos de defensa que protejan sus derechos, previo a que se emita un acto privativo que vulnere su esfera jurídica, como puede ser la entrega o divulgación de la información confidencial que es de su propiedad y que tiene derecho a mantener en secreto.
- Manifestó que la inconstitucionalidad por omisión se produce cuando un órgano del Estado no ejecuta un deber constitucional, ya sea este expreso o tácito.
- Señaló que no se hizo señalamiento de un precepto en concreto de las leyes reclamadas porque el argumento de inconstitucionalidad que se formuló radicó en la omisión en que en ambas leyes se incurre al no prever el derecho a una defensa previa al acto privativo. No era posible, por tanto, precisar un artículo o precepto específico ni mencionar con precisión, como lo señaló la Jueza de Distrito, la porción normativa específica reclamada.
- Adujo que si se considera que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales no tenían la obligación de respetar la garantía de audiencia por no estar expresamente prevista en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley General de Transparencia Acceso a la Información Pública, no cabría duda de que existe una omisión legislativa de prever dicha garantía prevista en la Constitución, en las legislaciones secundarias reclamadas.
- Preciso que lo resuelto por la Jueza es incorrecto y se aleja de lo expresado en el escrito de ampliación de demanda, en donde se expuso con toda claridad el reclamo de inconstitucionalidad que demuestran que los ordenamientos reclamados contravienen la garantía de audiencia y legítima defensa.
- Refirió que no solamente alegó violación a su garantía de audiencia por no habersele llamado a defender sus derechos en los recursos de revisión como que también argumentó que no se respetó su derecho a ser oído ante la propia Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, cuando está analizó las solicitudes de información que le fueron presentadas.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

Agravios de la autoridad responsable.

- Sustancialmente hace valer argumentos en los que pretende demostrar que es infundada la afirmación que realizó la Jueza, en el sentido de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales omitió llamar a la quejosa al procedimiento relativo al recurso de revisión RRA ***** y sus acumulados para que pudieran manifestar lo que a su derecho conviniera en relación con la entrega de la información, puesto que se trata de información que tiene el carácter de pública, por lo que no existía obligación de dar intervención a aquella como parte.
- Afirmó que las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), así como las sociedades de inversión especializados de fondos para el retiro (SIAFORES), no cuentan con un derecho oponible frente a terceros para ser llamadas a los procedimientos de transparencia y acceso a la información, y en consecuencia carecen de interés jurídico para solicitar el amparo y protección del mismo.
- Adujo que resulta de interés público conocer la información cuya entrega se ordenó a través de la resolución al recurso de revisión ***** y sus acumulados.
- Concluyó que, aunque la quejosa comparezca al recurso de revisión lo cierto es que la entrega de la información sería inminente.

Resolución del Tribunal Colegiado

- En principio corrigió una incongruencia en la fijación de los actos reclamados y tuvo adicionalmente como actos reclamados del Secretario de Gobernación, el refrendo y publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Al respecto, reasumió su competencia y determinó que no es cierto el acto reclamado a la citada autoridad, consistente en la publicación y determinó sobreseer respecto del mismo.
- Por otra parte, estimó que es cierto el acto reclamado a la autoridad responsable Secretario de Gobernación, consistente en el refrendo de las normas reclamadas. No obstante, advirtió que respecto de los actos reclamados al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, determinó sobreseer, al no haberse controvertido por vicios propios.
- Asimismo, analizó la causal de improcedencia planteada por las autoridades responsables Vicepresidenta Financiera, Unidad y Comité de Transparencia, todas de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro (CONSAR), respecto de la que no se pronunció la Juez de Distrito, y determinó declararla infundada.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

- Por otra parte, en el análisis del agravio formulado por la quejosa, en el que adujo que la Juez de Distrito no advirtió que sí formuló concepto de violación en contra de las leyes que tilda de inconstitucionales determinó que el mismo resultaba **parcialmente fundado** en atención a lo siguiente:
- Sostuvo que si bien en algunos apartados la quejosa pretendió hacer depender la inconstitucionalidad de las leyes de carácter general que reclama, de situaciones concretas y/o de la interpretación que de la normativa aplicable se efectúe, lo cierto es que expuso en uno de sus argumentos que, de proceder el planteamiento subsidiario del concepto de violación, en todo caso las autoridades responsables Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Secretario de Gobernación y el Director del Diario Oficial de la Federación al promulgar y publicar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, omitieron prever un mecanismo procesal que respete la garantía de audiencia de los gobernados mediante su llamamiento al procedimiento cuando su información privada sea materia de una solicitud de acceso a la información, argumentando que se remite a la tramitación del procedimiento de solicitud de acceso a la información, incluyendo el recurso de revisión -del que conoce el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales-.
- Así, consideró que la quejosa expuso la causa de pedir en relación con la inconstitucionalidad que argumenta, concretamente, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de manera suficiente para que se lleve a cabo su estudio de fondo.
- Precisó que si bien en el capítulo de actos reclamados de la ampliación de demanda, la quejosa señaló como tales a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y en el concepto de violación antes transcrito, en algunas partes se refiere a ambos ordenamientos jurídicos, lo cierto es que conforme a los antecedentes que narró dicha quejosa y el acto que refiere como de aplicación, la impugnación se endereza en contra de la citada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Señaló que dado que el origen de la impugnación se trata de la solicitud de un particular planteó por medio el Sistema de Solicitudes de información impugnación que también se relaciona con la tramitación de recursos de revisión que también se relaciona con la tramitación de recursos de revisión accionados en la vía administrativa (contra la respuesta proporcionada a la solicitud), los cuales se sustanciaron y resolvieron con apoyo en la indicada Ley Federal de Transparencia y

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

Acceso a la Información Pública, ello conduce a determinar que el concepto de violación mencionado se dirige a combatir, específicamente, dicho ordenamiento jurídico, respecto de la omisión legislativa que la quejosa argumenta.

- Así, calificó de **parcialmente fundado** el agravio, para determinar que la quejosa sí formuló concepto de violación en contra de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- En ese sentido, ordenó revocar el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo indirecto respecto del acto reclamado consistente en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, quedando firme tal sobreseimiento en relación con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Finalmente, dicho órgano jurisdiccional se declaró incompetente para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VI. ESTUDIO DE FONDO

29. En tanto que el Tribunal Colegiado del conocimiento revocó el sobreseimiento respecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reservando el análisis de su constitucionalidad a este Alto Tribunal, esta Primera Sala estudiará el concepto de violación relativo, que no fue objeto de pronunciamiento por el Juez de Distrito.
30. Así tenemos que, en el concepto de violación tercero de su ampliación de demanda, la quejosa sostiene que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública omitió prever un mecanismo procesal que respete la garantía de audiencia de los gobernados mediante su llamamiento al procedimiento de acceso a la información cuando su información privada sea materia de una solicitud de acceso a la información.
31. Para dar respuesta a dicho argumento, debe tenerse en cuenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto un conjunto

considerable de precedentes¹ 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.

32. Al respecto, el Tribunal Pleno ha sostenido que entre las finalidades de la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del dos mil catorce, fue dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país y estableció que la Ley Federal, así como las legislaciones de las entidades federativas deben atender los aspectos mínimos establecidos en la ley general de materia, sin vedar en ningún momento, su potestad para legislar en la materia, siempre y cuando no contravengan esos parámetros generales.

33. En ese sentido, esta Primera Sala no puede acoger la propuesta de la quejosa de declarar la invalidez de la Ley impugnada porque ésta no prevea una fase específica dentro del procedimiento 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.

¹ Por ejemplo, al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 1/2016**, fallada el nueve de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas conclusiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte introductoria. En la **Acción de Inconstitucionalidad 37/2016**, fallada el seis de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por distintas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar infundado el primer concepto de invalidez. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Así como en la **Acción de Inconstitucionalidad 127/2020**, fallada el ocho de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las y de los señores Ministros unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

34. Lo que sí puede evaluarse es si el legislador, al diseñar sus procedimientos, cumple con el parámetro de control constitucional, especialmente, respecto a los derechos de debido proceso, de audiencia o con los derechos de defensa tutelados constitucionalmente, para lo que no necesariamente debe acoger el diseño de la preferencia de los afectados, sino aquél que decida en ejercicio de su libertad configurativa, pero satisfaciendo los mínimos constitucionales.
35. Tiene aplicación analógica la tesis de esta Primera Sala, de rubro: **“DERECHOS FUNDAMENTALES CON CONTENIDOS MÍNIMOS DEL DEBIDO PROCESO. NO TODOS LOS ASPECTOS REFERENTES A REGULACIONES PROCESALES SON PARTE DE AQUÉLLOS.”**²
36. En el presente caso, la quejosa señala que el procedimiento administrativo es violatorio de la garantía de audiencia pues al no determinar en forma concreta la obligación de la autoridad administrativa de llamar al procedimiento de acceso a la información al particular afectado con la divulgación de la información solicitada, lo deja en estado de indefensión, pues la sujeta a que la autoridad administrativa en forma arbitraria emita cualquier tipo de acto unilateral.

² Tesis aislada X/2017 de esta Primera Sala, visible en la página 381 del Libro 38 (enero de 2017), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de texto: *“Si bien existen algunos derechos fundamentales que se proyectan como exigencias o contenidos mínimos del debido proceso o de diversas manifestaciones de éste, ello no implica que todos los aspectos referentes a regulaciones procesales se asuman como parte de un derecho fundamental. En efecto, ciertos derechos fundamentales, como el de presunción de inocencia, el de defensa adecuada o el de audiencia, por mencionar algunos, tienen un contenido cuya naturaleza implica que operen como estándares constitucionales que se traducen en exigencias perentorias para los procedimientos jurisdiccionales en que sean aplicables. En otras palabras, pese al margen de apreciación o a la libertad configurativa inherente a sus facultades constitucionales, los órganos legislativos no pueden regular procedimientos jurisdiccionales que no cumplan, por ejemplo, con las formalidades esenciales del procedimiento (cosa distinta será el contenido normativo mediante el cual dispongan su cumplimiento). Así, **mientras una determinada cuestión procesal no menoscabe el contenido de un derecho fundamental**, su regulación queda sujeta a la discrecionalidad del órgano legislativo que la emita. Lo anterior no puede entenderse como un blindaje frente a cuestionamientos en torno a la validez de las normas de carácter procesal, sino únicamente que debe distinguirse entre aquellas que desarrollen el contenido esencial de un derecho fundamental y aquellas que no lo hagan o que prescriban aspectos accesorios al mismo. Las consideraciones descritas permiten entender el actuar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando, en ocasiones, estima que el desarrollo de un determinado aspecto del debido proceso se entiende como una cuestión propiamente constitucional, pues ello obedece a que en esos casos se está desarrollando el contenido o el alcance de un derecho fundamental que se proyecta sobre diversas cuestiones procesales.*

37. Dicho argumento es **infundado**, pues esta Primera Sala estima que si bien no se contempla una etapa procesal similar a la sugerida por la quejosa en su concepto de violación, existen dos razones que sustentan la validez de la norma: **1)** en primer lugar, el ordenamiento impugnado impone la obligación a la autoridad de requerir el consentimiento del particular previo a otorgar información confidencial, momento en el cual el particular no sólo puede oponerse a ello sin mayor requisito, sino también alegar lo que a su derecho convenga. Si bien no es en una etapa dentro del procedimiento de primera instancia, sí es previo a la entrega de la información, lo que debe entenderse respetuoso de los mínimos constitucionales, y **2)** en segundo lugar, en el trámite del recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, cuando en el escrito por el que se interponga ese medio de defensa, se le señale expresamente como tercero interesado o el Instituto, oficiosamente, le otorgue ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en el recurso, lo que podrá hacer, inclusive de modo propio, pues ninguna disposición lo prohíbe. Por lo tanto, la Ley impugnada otorga a los terceros interesados el derecho de audiencia tutelado por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

38. En efecto, por lo que respecta a la primera razón, se observa que el legislador determinó que la autoridad, necesariamente, debe requerir al titular de la información personal —reservable como confidencial— con el fin de que éste determine si presta su consentimiento sobre su difusión, distribución o comercialización, lo que debe concluirse como suficiente para lograr reconocimiento de validez, ya que se dispone como una exigencia previa a la entrega de la información.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

39. Para la resolución de este punto se destacan los artículos 113 y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 113. *Se considera información confidencial:*

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

II. Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos, y

III. Aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

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

[...]”

“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.

40. Como se observa en la transcripción, el legislador estableció que se requiere el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización, y es preciso en establecer que esta obligación tiene un reflejo procesal en los procedimientos de solicitud de información, ya que se prescribe que, en el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la deben comunicar siempre que medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.
41. En este sentido, esta Sala hace suyo el criterio de la Segunda Sala, según el cual es una obligación de la autoridad recabar el consentimiento como paso previo necesario para la entrega de información personal, que se encuentra contenido en la tesis de rubro: **“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS SUJETOS OBLIGADOS EN SU CALIDAD DE DEPOSITARIOS DEBEN NOTIFICAR Y OBTENER EL CONSENTIMIENTO DE LOS PARTICULARES TITULARES DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA A TRAVÉS DE UNA CONSULTA DE ACCESO, PARA QUE MANIFIESTEN Y PUEDAN EJERCER LO QUE A SU DERECHO CONVenga.”**³
42. Esto es, los sujetos obligados, en su calidad de depositarios de la información solicitada a través de una consulta de acceso y cuya titularidad corresponda a un tercero, persona física o moral, tienen la

³ Tesis aislada XI/2019 de la Segunda Sala, visible en la página 1099 del Libro 63 (febrero de 2019), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con el siguiente contenido: “De la interpretación conjunta y armónica de las disposiciones previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, particularmente en sus artículos 113, 116 y 120, así como los correlativos 110, 113 y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, complementadas con los numerales 1, 3, fracción XI, 20 y 31, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, se advierte que los sujetos obligados, en su calidad de depositarios de la información solicitada a través de una consulta de acceso y cuya titularidad corresponda a un tercero, persona física o moral, **tienen la obligación de notificar y obtener el consentimiento expreso para que los titulares de los datos solicitados puedan manifestar lo que a su derecho convenga**, en respeto a su derecho de audiencia, e incluso ejerzan sus derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales), en especial, el derecho a negar el acceso u oponerse a la divulgación de cierta información confidencial o que puede ser objeto de reserva y que se encuentra en posesión de un sujeto obligado o del propio Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.”

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

obligación de notificar y obtener el consentimiento expreso para que los titulares de los datos solicitados puedan manifestar lo que a su derecho convenga, en respeto a su derecho de audiencia, en especial, el derecho a negar el acceso u oponerse a la divulgación de cierta información confidencial o que puede ser objeto de reserva y que se encuentra en posesión de un sujeto obligado.

43. Esta Sala estima que esta intervención —limitada a otorgar la oportunidad del tercero de prestar o negar su consentimiento a la entrega de información confidencial, es suficiente para reconocer la validez de la ley impugnada, pues existe una relación directa entre el derecho de defensa de ese tercero con sus derechos sustantivos, los cuales se proyectan sobre aquello que contenga información confidencial, sin que pueda obligarse constitucionalmente al legislador a prever una fase de participación necesaria en todo el procedimiento de solicitud de información, ya que éste se refiere al acceso de información pública, por lo que en ésta lo que importa es entablar una relación procesal entre el ciudadano solicitante y la autoridad.
44. Ahora bien, por lo que hace a la segunda de las razones, el artículo 6°, segundo párrafo, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ establece que el procedimiento por virtud del cual

⁴**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.*

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

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

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:

[...]

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

se tutelan el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales debe ser expedito y substanciarse ante un organismo especializado e imparcial y por eso se determinó que dicho artículo constituye la base constitucional del recurso de revisión que se substancia ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

45. En cumplimiento al mandato constitucional, el legislador reguló una tramitación ágil del recurso de revisión substanciado ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual permite la comparecencia de las personas interesadas en el asunto mediante la presentación de pruebas y alegatos.
46. Al respecto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente, en su Título Quinto, Capítulo III, específicamente en sus artículos 146 y 147, 148, y 156, prevén la tramitación de un recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de la siguiente manera:

“Artículo 146. *La presentación, desahogo, resolución y demás procedimientos relacionados con el recurso de revisión ante el Instituto se desarrollarán conforme a lo establecido en el Capítulo I del Título Octavo de la Ley General y a las disposiciones de este Capítulo.*

Artículo 147. *El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, de manera directa por escrito, por correo con porte pagado o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el Instituto o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación. Deberán preverse mecanismos accesibles para personas con discapacidad.*

Para el caso de personas que posean algún tipo de discapacidad que les dificulte una comunicación clara y precisa o de personas que sean hablantes de lengua indígena, se procurará proporcionarles gratuitamente un traductor o intérprete.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

En el caso de que el recurso se interponga ante la Unidad de Transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al Instituto a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.

Asimismo, cuando el recurso sea presentado por una persona con discapacidad ante la Unidad de Transparencia, dicha circunstancia deberá ser notificada al organismo garante, para que determine mediante acuerdo los ajustes razonables que garanticen la tutela efectiva del derecho de acceso a la información.

Artículo 148. *El recurso de revisión procederá en contra de:*

- I. La clasificación de la información;*
- II. La declaración de inexistencia de información;*
- III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;*
- IV. La entrega de información incompleta;*
- V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;*
- VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la Ley;*
- VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;*
- VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;*
- IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;*
- X. La falta de trámite a una solicitud;*
- XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;*
- XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o*
- XIII. La orientación a un trámite específico.*

La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI, es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el Instituto.

Artículo 156. *El Instituto resolverá el recurso de revisión conforme a lo siguiente:*

- I. Interpuesto el recurso de revisión, el Presidente del Instituto lo turnará al Comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su*

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

análisis para que decrete su admisión o su desechamiento, dentro del plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a su presentación;

II. Admitido el recurso de revisión, el Comisionado ponente deberá integrar un Expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga. De considerarse improcedente el recurso, el Comisionado que conozca del mismo deberá desecharlo mediante acuerdo fundado y motivado, dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la conclusión del plazo otorgado a las partes para que manifiesten lo que a sus intereses convenga, debiendo notificarle dentro de los tres días hábiles siguientes a la emisión del acuerdo;

III. En caso de existir tercero interesado, se le hará la notificación para que en el plazo mencionado en la fracción anterior acredite su carácter, alegue lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes;

IV. Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquéllas que sean contrarias a derecho. Se recibirán aquéllas pruebas que resulten supervinientes por las partes, mismas que serán tomadas en cuenta, siempre y cuando no se haya dictado la resolución;

V. El Comisionado ponente podrá determinar la celebración de audiencias con las partes durante la sustanciación del recurso de revisión. Asimismo, a solicitud de los sujetos obligados o los recurrentes, los recibirá en audiencia, a efecto de allegarse de mayores elementos de convicción que le permitan valorar los puntos controvertidos objeto del recurso de revisión;

VI. Concluido el plazo señalado en la fracción II del presente artículo, el Comisionado ponente procederá a decretar el cierre de instrucción;

VII. El Instituto no estará obligado a atender la información remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción, y

VIII. Decretado el cierre de instrucción, el Expediente pasará a resolución, en un plazo que no podrá exceder de veinte días.”

47. Conforme a los preceptos legales transcritos, el recurso de revisión procede entre otras hipótesis, contra la negativa de los sujetos obligados a proporcionar la información solicitada por el solicitante, el cual deberá interponerse ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, o bien, ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud de información de que se trata, dentro del plazo de quince días siguientes

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

a la fecha de la notificación de la respuesta del sujeto obligado o del vencimiento del plazo para la notificación de ésta.

48. Igualmente establece que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al resolver el recurso de revisión, deberá notificar al tercero interesado para que alegue lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes, inclusive, prevé el derecho para que comparezca a la audiencia.
49. Asimismo, se contempla que la intervención de los terceros interesados en el recurso de revisión, puede producirse de tres formas: la primera, que quien interponga el recurso señale expresamente el nombre del tercero interesado; la segunda, en forma oficiosa, cuando la autoridad advierta que en el escrito respectivo se omitió ese señalamiento y tenga como tercero interesado a quien le resulte ese carácter de acuerdo con los documentos relativos; y, la tercera, que quien se crea con ese carácter comparezca de modo propio a la sustanciación de ese recurso.
50. En efecto, la Ley Federal de la materia prevé que en caso de existir tercero interesado se le hará la notificación para que en el plazo mencionado en la fracción anterior acredite su carácter, alegue lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes, así es evidente que el tercero interesado puede comparecer a manifestar lo que a su derecho convenga en relación con la factibilidad o no de la entrega de esa información.
51. De lo anterior, se desprende que la normatividad aplicable -Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública- establece la obligación de emplazar en los recursos de revisión, con el carácter de terceros interesados, a los titulares de la información solicitada por el gobernado, a fin de que éstos tengan la oportunidad de manifestar lo que su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

pertinentes, con lo cual se respeta la garantía de audiencia de los terceros interesados.

52. Al respecto, sirve de apoyo a lo anterior, lo resuelto por esta Primera Sala el **amparo en revisión 491/2017**,⁵ bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, en el que si bien se analizó la constitucionalidad de diversos preceptos de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mientras que el presente asunto versa sobre el contenido de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente, lo relevante es que en este específico aspecto existe semejanza de problemas jurídicos abordados.
53. En efecto, en el citado precedente la Primera Sala al analizar el procedimiento de solicitud de acceso a la información, así como el de la revisión, previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, abrogada mediante decreto publicado el nueve de mayo de dos mil dieciséis, concluyó que respetan del derecho de audiencia de los terceros, ya que con las participaciones que se prevén en su favor, el legislador ha logrado un equilibrio aceptable constitucionalmente entre ese derecho y la finalidad constitucional de agilidad que debe normar a dichos procedimientos; sostuvo que el procedimiento de acceso a datos personales que preveía la citada legislación, tiene un diseño legislativo que prevé posibilidades de participación de los terceros, lo que respeta el derecho de audiencia de los mismos.
54. Asimismo, sirve de apoyo, lo resuelto en el **amparo en revisión 1048/2005**, en sesión del nueve de noviembre de dos mil cinco, del cual derivó la tesis de rubro: **“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA**

⁵ Resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS.”⁶

55. Dicho criterio es coincidente con lo resuelto por la Segunda Sala en el amparo en revisión 75/2005, por unanimidad de cinco votos, en sesión de veinticinco de febrero de dos mil cinco, bajo la Ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, del cual derivó la tesis 2a. XXXIV/2005.⁷
56. Al respecto, sirve de apoyo la determinación de esta Primera Sala al resolver el **amparo en revisión 250/2012**, en sesión de veinticuatro de

⁶ Tesis aislada XXXVI/2006 de esta Primera Sala, visible en la página 651 del Tomo XXIII (febrero de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: **“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS. Del análisis sistemático de los artículos 24, 25, 40 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 40 y 41 de su Reglamento, se advierte que en el procedimiento de acceso a los datos personales, documentos e información en posesión de los Poderes de la Unión u órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, los terceros interesados tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de que se trate, en diversos momentos. En primer lugar, en la etapa que se desarrolla ante la unidad de enlace de la dependencia u órgano autónomo cuando, por la naturaleza de la información, el Comité de Acceso considere pertinente recabar la autorización del titular de la información, previamente a su entrega, otorgándole un plazo de 10 días hábiles para contestar; en segundo lugar, en el trámite del recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, cuando en el escrito por el que se interponga ese medio de defensa, se le señale expresamente como tercero interesado o el Instituto, oficiosamente, le otorgue ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en el recurso, lo que podrá hacer, inclusive, de modo propio, pues ninguna disposición lo prohíbe. Por lo tanto, la Ley en comento y su Reglamento otorgan a los terceros interesados la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

⁷ Novena Época, Materias(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. XXXIV/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Marzo de 2005, página 361, de rubro: **“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS. Del análisis sistemático de los artículos 24, 25, 40 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 40 y 41 de su Reglamento, se desprende que en el procedimiento de acceso a los datos personales, documentos e información en posesión de los Poderes de la Unión u órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, los terceros interesados tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de que se trate; en primer lugar, en la etapa que se desarrolla ante la unidad de enlace de la dependencia u órgano autónomo cuando, por la naturaleza de la información, el Comité de Acceso considere pertinente recabar la autorización del titular de la información, previo a su entrega, otorgándole un plazo de diez días hábiles para contestar; en segundo lugar, en el trámite del recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, cuando en el escrito por el cual se interponga ese medio de defensa, se le señale expresamente como tercero interesado o el instituto, oficiosamente, le otorgue ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en el recurso, lo que podrá hacer, inclusive, de modo propio, pues ninguna disposición lo prohíbe. Por tanto, la Ley en comento y su Reglamento, marco legal que establece el procedimiento de acceso a la información, otorga a los terceros interesados la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”.**

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

octubre de dos mil doce, en el que retomó estas consideraciones y reconoció la validez del procedimiento de acceso a la información desde la perspectiva del derecho de audiencia de los terceros a dicha solicitud.

57. En dicho caso, se analizó el artículo 55, fracción II, de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abrogada⁸ y se confirmó su constitucionalidad, al considerar que respetaba el derecho de audiencia.
58. En dicho precedente, esta Sala determinó que las autoridades tienen la obligación de llevar a cabo la notificación de la interposición del recurso de revisión a todas las partes involucradas, seguida de un plazo razonable para que cada una de ellas presente los argumentos que estime conducentes. En ese sentido, se reconocieron como partes al recurrente, al sujeto obligado y a las personas terceras interesadas-supuesto aplicable a la sociedad quejosa-.
59. Por tanto, en dicha ejecutoria se concluyó que, el procedimiento previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, abrogada el nueve de mayo de dos mil dieciséis, para la substanciación del recurso de revisión cumplía con las formalidades esenciales del procedimiento, puesto que prevé, al igual que en el caso que nos ocupa, la notificación del recurso, la comparecencia de las partes –incluidas las terceras interesadas- para presentar pruebas y alegatos y la emisión de una resolución que ponga fin a la controversia.
60. Además, esta Primera Sala concluyó que el legislador goza de libertad configurativa para diseñar los procedimientos de acceso a la información pública gubernamental con el fin de lograr la agilidad, por lo

⁸ “Artículo 55. Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

[...]

II. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;

[...].”

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

que los derechos de defensa de los terceros podrían incluirse por el legislador de una manera que no obstaculizara la tramitación rápida y eficaz del procedimiento.

61. Así, con base en las consideraciones anteriores, lo procedente es negar el amparo y protección de la quejosa en lo que compete a la constitucionalidad de la Ley impugnada.

VII. RESERVA DE JURISDICCIÓN

62. Dado que, en la materia de la competencia originaria de esta Suprema Corte, los argumentos de la quejosa en contra de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública han resultado infundados, debe negarse el amparo en esta parte; sin embargo, al subsistir agravios de la recurrente en materia de legalidad, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado para resolver lo que en derecho corresponda.
63. Asimismo, procede reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que se pronuncie respecto de los agravios, vertidos en la revisión principal interpuesta por la autoridad responsable en materia de legalidad.

VIII. DECISIÓN

64. Dadas las conclusiones alcanzadas y lo infundado del concepto de violación analizado, esta Primera Sala procede a negar el amparo a la quejosa en lo que compete a la constitucionalidad de la Ley impugnada y devolver al Tribunal Colegiado para que, en términos de la resolución de constitucionalidad alcanzada en esta instancia, resuelva los temas de legalidad pendientes de resolución.

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

65. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. En la materia de la revisión, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a **Citibanamex Afore, Sociedad Anónima de Capital Variable, Integrante del Grupo Financiero Citibanamex**, en contra de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

SEGUNDO. Se reserva jurisdicción al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para que conozca de lo que es materia de su competencia en términos del penúltimo apartado 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 las Señoras y los Señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Firman la Ministra Presidenta de la Primera 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

AMPARO EN REVISIÓN 411/2022.

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MTRO. 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, 110 Y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 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.