

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019
ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER
CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del veinte de mayo del dos mil veinte.

VISTOS;
y,
RESULTANDO:

PRIMERO. Denuncia de la contradicción de tesis. Mediante oficio 20/19-D, enviado el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, vía MINTERSCJN con número de folio electrónico 81567/2019 y registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con el número 76141-MINTER, **los Magistrados del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** denunciaron la posible contradicción entre el criterio sustentado por dicho Tribunal al resolver el juicio de amparo directo **62/2019**, contra el sostenido por el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **669/2018**, el cual originó la tesis aislada **I.5o.A.13 A (10a.)**, de rubro **“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO”**.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

SEGUNDO. Trámite de la contradicción de tesis. Por auto de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de este Tribunal ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de tesis con el número **525/2019**; admitió a trámite la posible denuncia de contradicción de criterios, solicitó por conducto del MINTERSCJN a las Presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, que remitieran la versión digitalizada del original o copia certificada de las ejecutorias en la que se sustentaron sus criterios, así como informar si los criterios sustentados en los asuntos con los que se denuncia la contradicción de tesis se encuentran vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados.

Finalmente, turnó los autos al Ministro **José Fernando Franco González Salas**, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

TERCERO. Avocamiento. En acuerdo de dos de enero de dos mil veinte, el Presidente de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia determinó que esta se avocara al conocimiento del asunto.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta denuncia de contradicción de tesis.¹

SEGUNDO. Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos

¹ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto Primero del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, vigente a partir del veintidós siguiente, pues se refiere a la posible contradicción de criterios entre tribunales colegiados de diferente circuito, sin que se estime necesaria la intervención del Pleno.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.²

TERCERO. Antecedentes. A fin de determinar si existe la contradicción de tesis, es pertinente tener en cuenta los antecedentes y los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias, que en síntesis son los siguientes:

1. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO –amparo directo 62/2019–.

Ma. De la Paz Enciso Villaseñor, como Presidenta del Consejo Directivo y delegada de la asamblea general ordinaria de la Asociación Civil “Gaceta de Información y Consultoría. A.C.” promovió juicio contencioso administrativo contra la resolución emitida el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI) en el expediente PPD. 0160/16, en la que declaró procedente una solicitud de datos personales, la cual le impuso la obligación de hacer efectivo el derecho de cancelación y oposición de datos personales que solicitó el titular.

La demanda se admitió el veintisiete de enero de dos mil diecisiete y, seguido el juicio, en sentencia dictada el once de enero de dos mil diecinueve, la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa decretó el sobreseimiento en el juicio al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 8º, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sobre la base de que el INAI no puede considerarse autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo, porque la competencia constitucional de ese juicio está limitada a las controversias entre particulares y la Administración Pública Federal, conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional.³

² Toda vez que fue formulada por los Magistrados del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quienes emitieron uno de los criterios contendientes.

³ Como se advierte de la ejecutoria del amparo directo 62/2019 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, página 12.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Contra la sentencia anterior, Gaceta de Información y Consultoría, Asociación Civil, promovió juicio de amparo directo que tocó conocer, por razón de turno, al **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, quien lo admitió y registró con el número **62/2019**, en el que en sentencia dictada el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, concedió el amparo con sustento en las siguientes consideraciones:

- El concepto de violación es fundado porque la resolución emitida por el INAI sí es impugnabile mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- En términos del artículo 6, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, el INAI es el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y entes privados.
- Los artículos 3, fracción XIII, y 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponen que el INAI no pertenece a la administración pública federal sino que es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Conforme al artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por regla general, si el acto o la resolución impugnada no se emite por una entidad de la Administración Pública Federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa será incompetente para conocer de la controversia, salvo que dicha competencia derive de una ley especial que así lo establezca expresamente.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

- El hecho de que el INAI constituya un organismo constitucional autónomo no se traduce en impedir el acceso a la justicia contra sus determinaciones, en perjuicio de los particulares, porque el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, es categórico en establecer que los “*particulares*” podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que no sucede con aquellos sujetos obligados que tengan en posesión datos personales.
- El artículo 6º, apartado B, fracción VII, de la Constitución, le otorga autonomía constitucional al INAI, pero enfocada a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.
- Si la quejosa manifestó en la demanda de nulidad que es una sociedad “...que se limita única y exclusivamente a la compilación y reproducción íntegra de los boletines judiciales y de las listas que publican los poderes judiciales tanto en materia local como federal; es decir, de fuentes oficiales de acceso público”, es indudable que no recibe y ejerce recursos públicos, ni realiza actos de autoridad, por lo que, en este caso, contra las determinaciones del INAI, en perjuicio de los sujetos particulares, sí resulta procedente el juicio contencioso administrativo, en términos de lo previsto por el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, en relación con el numeral 3º, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Con independencia de lo anterior, debe considerarse que en la doctrina del derecho administrativo mexicano se conoce que tanto a nivel federal, como en el caso de las entidades federativas, el poder público del Estado se ejerce a través del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; en el caso interesa el Poder Ejecutivo, en el que se reconoce la

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

responsabilidad de realizar, esencialmente, la función administrativa del gobierno de la entidad, entendida como la actividad encaminada a la gestión de recursos para la consecución de los fines del Estado y la satisfacción de los intereses colectivos a través de actividades que, por regla general, no se ejercen por los otros dos poderes.

- Tanto en la Federación como en la mayoría de los Estados, aunque el ejercicio del Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita, según sea el caso, en un Presidente de la República o en cada uno de los gobernadores constitucionales, para que estén en aptitud de cumplir con la función que se les encomienda, las normas constitucionales reconocen la existencia de un conjunto de personas e instituciones auxiliares del titular del ejecutivo, que conforman la administración pública y a la que corresponde en gran medida el ejercicio de las responsabilidades del poder ejecutivo.
- A la par de los órganos que integran la administración pública -centralizada o paraestatal-, se reconoce la existencia de organismos públicos que, al igual que los órganos descentralizados, pueden ser creados por una ley o decreto y poseer su propio patrimonio, así como una personalidad jurídica autónoma, pero que a diferencia de los organismos descentralizados tradicionales, cuentan con una autonomía que supera a la de libre gestión financiera, sin sometimiento a la entidad estatal.
- Su autonomía deriva de que, en la mayoría de los casos, la norma que crea al ente es la misma norma constitucional, que pudiera colocar a dichos órganos fuera del control de la administración centralizada o paraestatal, definiendo si pueden ser sujetos de control por algún otro poder (por ejemplo, el judicial), y previendo incluso la forma en que deben conformarse, así como la descripción, con cierta claridad, de su cualidad de autonomía. A ese tipo de entidades públicas se les denomina órganos constitucionales autónomos. Al

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro *“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”*.

- De lo anterior se advierte que en la mayoría de los casos esos órganos autónomos no ejercen facultades que hayan sido delegadas por un núcleo de decisión centralizada a quien originariamente sigan correspondiendo, como acontece con los organismos descentralizados; sino que son creados ex profeso para la realización de funciones propias del Estado, que por su importancia o trascendencia no son susceptibles de encomendarse a alguno de sus poderes, a fin de que estos no ejerzan sometimiento sobre las mismas, que derivan por lo general de mandatos directos de la Constitución, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales, pero que siguen siendo parte del Estado mismo.
- A la par de la autonomía constitucional de los tres poderes tradicionales del Estado, es válido sostener que la dependencia de mérito desde el punto de vista de la actividad que materialmente desarrolla el INAI, se vincula con la prestación de un servicio de interés público que es inherente a las funciones del propio Estado y que por conveniencia le ha sido atribuido de modo exclusivo y con autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión; ubicándose en un plano de operación equiparable, en sus demás características, a una dependencia de la administración pública paraestatal o descentralizada, que se define por gozar de personalidad jurídica propia y autonomía operativa y presupuestaria, aunque con cierto grado de dependencia del Ejecutivo.
- En ese sentido, si el INAI se erige como un organismo público constitucionalmente autónomo, pero indudablemente perteneciente al Estado, que además, es esencialmente

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

similar a los organismos descentralizados o de la administración pública paraestatal y que cumple con una función de servicio público vinculada con el derecho de acceso a la información, para lo cual entre otros, emite actos materialmente jurisdiccionales en sede administrativa en contra de sujetos particulares y con carácter de autoridad, tales como la resolución recaída al procedimiento de protección de derechos; se estima que en su contra debe estimarse procedente el juicio contencioso administrativo, de conformidad con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que no prevé la inimpugnabilidad de las resoluciones emitidas por la Comisión en los referidos procedimientos, sino que su numeral 56, es preciso en establecer que contra las resoluciones del Instituto, *“los particulares”* podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- En consecuencia, es inexacto que la intención del legislador haya sido otorgar plena libertad de configuración en la materia; esto es, excluir la posibilidad de que exista un control sobre la legalidad de esas determinaciones en contra de sujetos particulares y, por ende, su autonomía en este marco normativo no puede entenderse como una inmunidad al referido control jurisdiccional al alcance de los particulares; además de que el Tribunal en mención goza de autonomía en el dictado de sus resoluciones derivada de las normas constitucionales; y, justamente, el juicio respectivo fue instituido para impugnar los actos o resoluciones dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales o entidades de la Administración Pública Paraestatal Federal, por lo que indudablemente se trata del medio jurídico localizado en el orden jurídico más afín para ello, dado que en términos del artículo 3º, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, le atribuye esa competencia al establecer que es procedente el juicio contencioso administrativo, cuando otras leyes le otorguen esa competencia al Tribunal Federal de Justicia

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Administrativa, lo que en modo alguno implica una incompatibilidad con la autonomía que le otorga expresamente el modelo constitucional a ese instituto.

- Así, el Tribunal Colegiado determinó conceder el amparo para el efecto de que la sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su oportunidad, emitiera una diversa, en la que absteniéndose de sobreseer en el juicio de nulidad por las consideraciones sustentadas, resolviera con plenitud de jurisdicción.
- Por último, indicó no compartir la tesis aislada del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro *“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO”*, publicada el cuatro de octubre de dos mil diecinueve, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

2. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO -Amparo Directo 669/2018-

Por escritos presentados el veinte y veintidós de junio y ocho de septiembre, todos de dos mil dieciséis, Karen Quiroga Anguiano promovió sendos juicios contenciosos administrativos contra las resoluciones emitidas por el INAI, el ocho de abril y veintinueve de junio de dos mil dieciséis, en los expedientes PPD.0032/16, PPD.0031/16, PPD.0033/16, PPD.0086/16, en las que determinó el desechamiento de la solicitud de cancelación y oposición del manejo y tratamiento de sus datos personales.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Los juicios contenciosos se acumularon y fueron atraídos por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien en sentencia dictada el cuatro de julio de dos mil dieciocho en el expediente 16358/16-17-11-5/AC3/4085/17-PL-02-04, declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas.

Contra la resolución anterior, mediante escrito presentado el dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, GOOGLE DE MÉXICO, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, a través de su representante legal, promovió juicio de **amparo directo**.

Tocó conocer del juicio, por razón de turno, al **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, quien lo radicó con el número **669/2018** y, en sentencia dictada el cinco de junio de dos mil diecinueve, concedió el amparo por las siguientes consideraciones.

- El acto impugnado en el juicio contencioso administrativo deriva de diversas solicitudes de cancelación y oposición de datos personales, elevadas ante el INAI.
- A través del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se modificaron, entre otros, el artículo 6º, apartado A, fracción VIII, a efecto de establecer que la Federación contará con un organismo autónomo, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se dispuso que el otrora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, cambiaba su denominación por la de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

consolidándose así, como un organismo garante a nivel nacional.

- En relación con tal instituto, los artículos 3, fracción XIII, y 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponen que no pertenece a la administración pública federal, sino que es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Además, el INAI reúne las características de los órganos constitucionales autónomos, precisadas en jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro “*ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS*”, ya que: a) se encuentra configurado directamente en el artículo 6 apartado A, fracción VIII, de la Constitución, que le dota del carácter de "organismo público autónomo"; b) mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, porque no está subordinado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial en el ámbito competencial que desarrolla, al tener autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; c) cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, al estar dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; y, d) atiende funciones primarias, originarias y torales del Estado, que requieren ser atendidas en beneficio de la sociedad, puesto que la Constitución le encomienda, entre otras, la atribución de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- Por otra parte, en relación con el ámbito competencial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de los artículos 73, fracción XXIX-H, de la Constitución; 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se advierte que exista disposición que otorgue de manera

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

expresa al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la posibilidad legal de conocer de demandas promovidas contra las resoluciones o respuestas a las solicitudes de cancelación y oposición de datos personales elevadas ante el INAI.

- Sin embargo, sí se aprecia una restricción competencial establecida de manera expresa en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, conforme a la que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa carece de atribuciones para conocer de este tipo de actos a través del juicio contencioso administrativo federal, pues prevé que dicho tribunal sólo conocerá de actos emitidos por las autoridades de la Administración Pública Federal. Se cita, por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 49/2006, de rubro: *“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS”*.
- Asimismo, se cita por analogía y en lo conducente la tesis I.15o.A.121 A, con el rubro *“INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. CONTRA SUS RESOLUCIONES ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”*.
- Consecuentemente, si el acto impugnado en el juicio de nulidad fue emitido por el INAI, que es un organismo autónomo, y en ese sentido no pertenece a la administración pública federal, sus actos no pueden ser juzgados por un tribunal que no tiene competencia para analizarlos.
- Además, el artículo 97 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente a la fecha de la presentación de la demanda de nulidad, dispone que las

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

resoluciones que emitan los Organismos garantes son definitivas e inatacables para los sujetos obligados y que el particular podrá impugnar la resolución por la vía del juicio de amparo. Por su parte, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en su artículo 13, prevé que los titulares podrán impugnar dichas resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de amparo.

- Sin que obste a lo anterior, que el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, disponga que contra las resoluciones del Instituto, los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como que el artículo 3, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establezca dentro de las hipótesis que el citado tribunal conoce de las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos, porque las citadas leyes federales no pueden prevalecer contra los artículos 6° y 73, fracción XXIX-H, Constitucionales, que impiden considerar procedente el juicio contencioso administrativo para combatir las resoluciones emitidas por el INAI, porque atendiendo a los principios de supremacía constitucional y de interpretación conforme, debe aplicarse la norma que sea compatible con la Carta Magna.
- En ese sentido, se concedió el amparo para el efecto de que la sala dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emitiera otra en la que, atendiendo a los lineamientos de la ejecutoria, analizara la competencia del órgano jurisdiccional y resolviera en consecuencia.

De la ejecutoria surgió la tesis aislada I.5o.A.13 A (10a.), de rubro y texto siguientes:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO. El artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone una restricción competencial para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme a la cual, se acotan sus atribuciones para conocer sólo de controversias relativas a actos emitidos por las autoridades de la administración pública federal. Consecuentemente, carece de facultades para conocer de las demandas promovidas contra las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al ser éste un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, según lo previsto en los artículos 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, 3, fracción XIII y 37 de la Ley General y 17 de la Ley Federal, ambas de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin que pueda inferirse que esa competencia pueda derivar de diversas leyes de carácter federal, pues acorde con los principios de interpretación conforme y supremacía constitucional, resulta aplicable la norma que sea compatible con la Carta Magna, la que, en el caso, impide considerar procedente la vía contenciosa administrativa para impugnar las resoluciones emitidas por un organismo constitucional autónomo.⁴

CUARTO. Existencia de la contradicción de tesis. Ahora, procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y para tal propósito, importa destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar en la jurisprudencia P./J.72/2010, los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo abrogada, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.⁵

⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 71, Octubre de 2019, Tomo IV, Página: 3640, Registro: 2020767

⁵ Jurisprudencia que en términos de lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio de la Ley de Amparo

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

La citada jurisprudencia establece lo siguiente:

“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.”⁶

De la jurisprudencia transcrita, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el

vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continua en vigor, y es plenamente aplicable al contenido del artículo 225 de esa ley.

⁶ Su texto es: De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias", entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que "al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes" se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en "diferencias" fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el tribunal colegiado de circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los tribunales colegiados de circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes –arriba descritas–, **esta Segunda Sala advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada**, debido a que los tribunales colegiados contendientes examinaron una misma cuestión jurídica, consistente en determinar, concretamente, si contra las resoluciones emitidas por el INAI en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, es procedente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; sin embargo, arribaron a conclusiones encontradas.

Por un lado, el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** afirmó que la resolución emitida por el INAI sí es impugnada mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por una parte, porque si bien, por regla general, si el acto o resolución impugnada no se emite por la Administración Pública Federal, dicho Tribunal será incompetente para conocer del juicio y, dicho instituto, en términos del artículo 6º de la Constitución, es un organismo

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

constitucional autónomo, ello no se traduce en impedir el acceso a la justicia contra sus determinaciones, porque el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares establece que los particulares podrán promover juicio de nulidad ante el citado Tribunal, lo que no sucede con los sujetos obligados.

Además, porque aun cuando el INAI es un organismo constitucional autónomo, lo cierto es que pertenece al Estado, es en esencia similar a los organismos descentralizados o de la administración pública paraestatal y cumple con una función de servicio público relacionada con el derecho de acceso a la información, para lo que emite actos materialmente jurisdiccionales en sede administrativa contra particulares, como la resolución recaída al procedimiento de protección de derechos, por lo que es procedente el juicio contencioso administrativo, conforme al artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Por su parte, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** determinó –en esencia- que conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene atribuciones para conocer del juicio contencioso promovido contra las resoluciones emitidas por el INAI, en relación con solicitudes de cancelación y oposición de datos personales, pues este numeral establece que solo conocerá de actos emitidos por las autoridades de la Administración Pública Federal, no de los Poderes de la Unión, ni de los órganos constitucionales autónomos; además, tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, establecen que el particular podrá impugnar las resoluciones a través del juicio de amparo. Sin que obste a lo anterior, lo dispuesto por los artículos 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y 3, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, porque esas leyes federales no pueden prevalecer contra los artículos 6º y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, atendiendo a los principios de supremacía constitucional e interpretación conforme.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Ahora bien, como se obtiene de la anterior narrativa y tal como se apuntó con antelación, **los criterios emitidos por los tribunales colegiados contendientes resultan discordantes**, pues mientras el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** afirmó, de manera medular, que el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí es procedente contra las resoluciones emitidas por el INAI en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, porque así lo establece el artículo 56 de la Ley Federal de la materia.

En cambio, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** consideró que el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es improcedente contra las resoluciones dictadas por el INAI en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, porque el Instituto constituye un órgano constitucional autónomo y dicho Tribunal, en términos del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, solo es competente para conocer de actos de la Administración Pública Federal.

Con base en lo anterior, es posible concluir que en el caso **sí existe la contradicción de tesis** y que el punto jurídico a dilucidar, en esencia, es el relativo a **determinar si las resoluciones emitidas por el INAI en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, son impugnables a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

QUINTO.- Estudio. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A fin de resolver el punto de divergencia que conforma esta contradicción de tesis, en principio, resulta conveniente precisar las reformas constitucionales y legales relacionadas con el derecho a la protección de datos personales y el organismo garante de este derecho.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil dos, se incorporó al sistema jurídico nacional el derecho a la protección de datos personales como límite o contrapeso al derecho de transparencia y acceso a la información pública, creándose el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Conforme a los artículos 3, fracción VII, y 33 de la Ley Federal⁷ vigente en esa fecha, el Instituto se creó como un órgano de la Administración Pública Federal, aunque con autonomía presupuestaria y de gestión.

Con motivo de su previsión en la ley, el Instituto fue creado mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil dos, como un organismo descentralizado, bajo su modalidad de organismo no sectorizado, a efecto de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además de otorgarle autonomía de gestión y patrimonial, como se desprende de sus artículos 1 y 2⁸.

⁷ “Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

VII. Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, establecido en el Artículo 33 de esta Ley;”

“Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”

⁸ “Artículo 1o.- El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

El Instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley que lo crea y este Decreto; sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.

ARTÍCULO 2o.- El Instituto tendrá por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Así, al tenor de lo expuesto, el entonces IFAI contaba con autonomía de gestión, como órgano de promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información, del Poder Ejecutivo Federal, pero a pesar de su autonomía, conservaba la naturaleza de órgano descentralizado.

Desde la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en junio de dos mil dos, el legislador estableció que las resoluciones del Instituto serían definitivas para las dependencias y entidades y, por su parte, los particulares podrían impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.⁹

Posteriormente, hasta el año dos mil siete, en el contexto de la reforma al artículo 6º constitucional, se reconoció constitucionalmente el derecho a la protección de datos personales, al adicionarse las fracciones II y III¹⁰ a dicho precepto en las que el Constituyente estableció que la información relativa a la vida privada y los datos personales serían protegidos en los términos y con las excepciones que fijaran las leyes y que, sin requerirse acreditar interés alguno o justificar la utilización, toda persona tendría acceso gratuito a sus datos personales o a su rectificación.

Luego, el treinta de abril del dos mil nueve se adicionó la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional¹¹ para establecer que es facultad

⁹ Artículo 59. Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ Art. 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:

[...]

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:

(ADICIONADA, D.O.F. 20 DE JULIO DE 2007)

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.

(ADICIONADA, D.O.F. 20 DE JULIO DE 2007)

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.

[...].

¹¹Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

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

En esa secuencia de reformas constitucionales en la materia, el uno de junio del dos mil nueve se adicionó un segundo párrafo al artículo 16 constitucional¹² para establecer que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación, así como a expresar su oposición en los términos que fije la ley, la cual establecería 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.

Con esta última reforma se dotó de contenido constitucional al derecho de protección de datos personales, pero cambiando la perspectiva de los sujetos obligados, pues no se limitó a los particulares que serían regulados en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, sino que vinculó a los entes públicos o sus similares.

A partir de este momento, la materia de protección de datos personales se escindió para efectos legislativos en dos grandes áreas: los datos personales en posesión de los particulares y los datos personales en posesión de las autoridades obligadas.

(ADICIONADA, D.O.F. 30 DE ABRIL DE 2009)

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

¹² Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(ADICIONADO, D.O.F. 1 DE JUNIO DE 2009)

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.

[...].

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

En ese orden, en ejercicio de la atribución otorgada en la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de julio de dos mil diez, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, respecto de la que resulta importante destacar algunas partes de los trabajos legislativos que dieron origen a esta Ley.

En el Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, relativo a las iniciativas con proyecto de decreto por las que se expidió la Ley Federal en cita, el legislador precisó que la voluntad del constituyente al reformar el artículo 73 de la Constitución, fue la de sujetar a los particulares a un régimen de protección de datos personales en todo el territorio nacional, dado que con el artículo 6º, los ciudadanos ya gozaban de la protección a la información sobre su vida privada y datos personales contenidos en los archivos públicos.

En ese sentido, señaló que la protección se hacía efectiva a través de leyes especiales en la materia o de los capítulos sobre el tema que se incluyeran en las leyes de transparencia y acceso a la información en los tres órdenes de gobierno. Así, la asignatura pendiente era emitir una ley para completar la protección que ya procuraba el sector público, al privado, por lo que todos los particulares que trataran datos personales debían estar sujetos a esta ley, con excepción de las sociedades de información crediticia, dado que la Ley que las regulaba, ya preveía todos los principios y derechos en materia de protección de datos personales, así como mecanismos procedimentales para hacerlos valer.

Por su parte, en relación con la autoridad garante de este derecho, la Comisión de Gobernación señaló que en una de las iniciativas se propuso la creación de una nueva institución que tuviera por objeto la protección de datos personales en posesión de entes privados, denominada "Comisión Nacional de Protección de Datos Personales"; y en diversa iniciativa se planteó la creación de un "Instituto de Protección de Datos Personales", como organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Economía.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Sin embargo, toda vez que consideró que la creación de un nuevo organismo descentralizado impactaría negativamente en las finanzas públicas, dados sus costos de implementación, la dictaminadora señaló que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) debía contar con nuevas atribuciones por virtud de esa ley para garantizar, además del derecho de acceso a la información, la protección de la información personal, no solo por el ahorro de costos adicionales, sino también porque el IFAI estaba a cargo de la protección de datos en la Administración Pública Federal.

Aunado a lo anterior, porque el IFAI ya había expedido regulación secundaria con el objeto de establecer las políticas y los procedimientos para asegurar el adecuado tratamiento de los datos personales, así como su acceso y rectificación por parte de sus titulares.

De esta manera, la Comisión dictaminadora concluyó que las ventajas de concentrar en el IFAI la función de proteger datos personales en posesión de entes privados, serían la unicidad de criterios, en tanto se evitarían conflictos entre los criterios de apertura de información y la protección de datos personales; se aprovecharía su conocimiento y especialización en materia de datos personales; porque el IFAI era un organismo descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica y de gestión, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios; y porque la ciudadanía tenía un importante grado de confianza en la institución, de tal manera que no sería problema orientar esa percepción en materia de protección de la privacidad en los entes privados.

Asimismo, en el Dictamen se precisó que era importante establecer un procedimiento sencillo y expedito por medio del cual los titulares que se consideraran afectados en el ejercicio de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición por parte del responsable del tratamiento, pudieran presentar una solicitud de protección de datos ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Por su parte, las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores manifestaron que la iniciativa

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

era afín a la Minuta que se dictaminaba, principalmente en lo referente al objeto de la ley, a su ámbito de aplicación, la definición de "*datos personales*", su tratamiento, los derechos de las personas en relación con sus datos personales, las atribuciones otorgadas al Instituto Federal de Acceso a la Información como órgano garante en la materia, las sanciones e infracciones en caso de incumplimiento de lo establecido en la Ley, así como los medios con que contaría el particular que considerara violados los derechos que en la Ley se protegían, de tal manera que la aprobaron y se expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Así, por efectos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, se determinó cambiar la denominación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, para ser Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Posteriormente, el siete de febrero del dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Federal, que creó el marco jurídico constitucional y legal que actualmente rige la protección y el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, contenido en el artículo 6º constitucional que establece los principios y bases desarrollados en las leyes generales emitidas en cumplimiento a la reforma.

Efectivamente, en virtud de esta reforma constitucional, se reformaron, entre otras disposiciones, las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó una fracción VIII a su artículo 6º, a fin de otorgar la naturaleza de órgano constitucional autónomo al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI), y establecer, entre otros temas, los sujetos obligados a transparentar su información, así como la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general que unificara los criterios aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, así como una ley general en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

El referido proceso de reforma constitucional comenzó en virtud de diversas iniciativas presentadas por distintos partidos políticos en el Senado de la República.

En dichas iniciativas que constituyen la exposición de motivos de la reforma en comento, se habló mucho de la materia de transparencia y acceso a la información a fin de evidenciar la necesidad de avanzar en diversos temas, por ejemplo, establecer los alcances y directrices de los principios rectores de esa materia, los procedimientos a seguir, los sujetos obligados y el diseño institucional de los organismos garantes encargados de ambas prerrogativas.

Asimismo, se indicó la necesidad de facultar al Congreso de la Unión para emitir dos leyes generales cuyos objetivos fueron homologar el contenido de la normatividad aplicable, pues el establecimiento de parámetros iguales para todos los niveles de gobierno permite contar con una base sólida a fin de que el derecho de que se trata sea igual para todos.

Se precisó que con la expedición de la ley general en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados se pretendía, en específico:

- a) **Armonizar** los principios en el ejercicio de la protección de los datos personales en posesión de sujetos obligados,
- b) **Estandarizar** los alcances de los derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición), y
- c) **Uniformar** el establecimiento de un procedimiento de ejecución de resoluciones para su debido cumplimiento, entre otros aspectos normativos.

En ese sentido, las principales finalidades de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce consistieron en dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y replicarlo en las

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

entidades federativas; definir de manera clara el catálogo de sujetos obligados en la materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como sus obligaciones, considerando a los particulares personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad que tuvieran injerencia en la esfera jurídica de los gobernados; y, unificar los alcances de los principios y bases de los derechos en comento a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

De los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional, es importante destacar que en relación con el organismo garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, específicamente en la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se precisó que la naturaleza autónoma constitucional del Instituto Federal traería consigo múltiples beneficios, entre los que destaca la seguridad jurídica y la certeza institucional, la credibilidad y confianza ciudadana; bajo los principios de imparcialidad, objetividad, independencia, especialización y profesionalismo respecto de todos los poderes, órganos, entidades, personas o sujetos obligados por la ley del orden federal.

En ese sentido, el Grupo Parlamentario propuso establecer que la protección del derecho de acceso a la información del orden federal es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, especializado e imparcial denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Propuso mantener la misma denominación a pesar de transitar hacia su consolidación como órgano constitucional autónomo para reconocer su credibilidad y reconocimiento institucional, puesto que no era una reforma que partía de su descrédito, sino de la necesidad de su perfeccionamiento y de mejorar la eficacia del ejercicio del derecho al ampliar el radio de acción o el ámbito competencial de dicho Instituto.

Propuso que en el artículo 16 constitucional se dispusiera que este mismo organismo sería el garante de la protección de los datos personales del orden federal, para dejar claro que el derecho de acceso

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

a la información es distinto del derecho de protección de datos personales y, a su vez, reconocer la dualidad que los organismos garantes del orden federal como local tienen como autoridad máxima en ambas materias.

Por su parte, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, se estableció que en el artículo 6º constitucional se crea al organismo con autonomía jurídica, en tanto se le otorgan facultades para emitir la normatividad interna y reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus actividades, a efecto de dotarlo de elementos normativos para el mejor desempeño de sus funciones, con lo que podrá desarrollar procesos internos ágiles para las resoluciones que emita; además, en el propio precepto se señalan los principios que rigen su actuar.

Así, se precisa que a través del principio de certeza se busca que en sus actuaciones exista certidumbre por seguir procedimientos que permiten conocer el alcance y determinaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, porque se trata de uno de los principios que otorga seguridad jurídica a todos los involucrados.

En cuanto al principio de legalidad se aclara que se dotará al organismo de la definitividad e inatacabilidad en sus resoluciones, lo que implica una gran responsabilidad, porque los actos que genere deben estar perfectamente investidos de legalidad, de tal manera que debe conducirse completamente apegado a derecho, lo que impactará en sus resoluciones, en ese sentido, debe contar con personal altamente calificado, que maneje el derecho que impregne de legalidad las determinaciones y resoluciones del organismo, lo que busca generar una institución sólida y confiable, cuyos criterios trasciendan a las determinaciones de los organismos autónomos locales.

Respecto al principio de independencia, la Dictaminadora señaló que la configuración de los órganos garantes incluye una autonomía constitucional, lo que garantiza la independencia del Poder Ejecutivo Federal puesto que, a esa fecha, el órgano contaba con una independencia subjetiva, pues de facto era un órgano integrante de la Administración Pública Federal, de tal manera que con la reforma

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

constitucional propuesta, se garantizaría su independencia al conformarse en un órgano plenamente autónomo.

Por su parte, en cuanto al principio de imparcialidad señaló que se encontraba íntimamente ligado al de independencia, ya que con la autonomía constitucional del Poder Ejecutivo, se garantizaba la imparcialidad de sus determinaciones. Asimismo, se precisó que a través del principio de eficacia del órgano garante, se busca que genere resoluciones en tiempos cortos y para ello se debe dotarlo de elementos adicionales que le permitan generar una alta eficiencia en su actuación, por lo cual se incluye la definitividad e inatacabilidad en sus resoluciones, el establecimiento de una ley general en materia de transparencia y otra en materia de archivos, instrumentos normativos que, sumados a otros, garantizarían una plena eficacia en la actuación del organismo.

Asimismo, señaló que toda vez que el organismo federal sería rector en la materia y podría revisar las determinaciones de los organismos locales, era indispensable determinar la objetividad en sus resoluciones y en los criterios generales que emitiera, lo cuales pudieran ser utilizados por los organismos locales para normar sus criterios, y generar una homogenización en todo el territorio nacional.

Además, precisó que el principio de profesionalismo genera que los funcionarios y comisionados que formarán parte de este organismo sea personal profesional en su actuar, lo que implica velar por la capacitación, formación y desarrollo del capital humano que intervendrá en el proceso de acceso a la información, con lo que se buscaba generar determinaciones debidamente fundadas y motivadas derivadas del estudio profundo que los servidores públicos del organismo realicen en sus resoluciones.

En ese sentido, con motivo de la reforma constitucional referida, se crea al INAI como órgano constitucional autónomo especializado, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados conforme a las leyes generales que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

procedimientos del ejercicio de estos derechos; cuyo funcionamiento debe respetar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Así, el Constituyente otorgó competencia constitucional al INAI para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de autoridades, con excepción de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; para conocer de los recursos que interpongan los particulares contra las resoluciones de los organismos autónomos locales que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley; asimismo, para conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, derivado de una determinación oficiosa o ante la petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas.

Además de la competencia otorgada al organismo garante para conocer de los asuntos relacionados con los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de autoridades, en la reforma constitucional de que se trata, el Poder Reformador de la Constitución, de manera transitoria, le otorgó competencia para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

Efectivamente, en relación con esta competencia, desde las iniciativas con proyecto de decreto de dicha reforma, los Senadores propusieron que para el ejercicio de los derechos relativos a la protección de datos personales en posesión de particulares, debía crearse un organismo especializado que conociera del tema,¹³ estableciendo en la iniciativa un precepto transitorio en el que se precisó que el Congreso de la Unión debía crear un organismo para la difusión, protección y vigilancia de los derechos de protección, acceso,

¹³ Ver Iniciativa presentada por el Senador de la República Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

rectificación, cancelación y oposición de datos personales en posesión de los particulares.¹⁴

Específicamente en la iniciativa presentada por Senadores del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, se señaló que el entonces IFAI era el órgano garante de la Administración Pública Federal en materia de acceso a la información y protección de datos personales y una autoridad federal tratándose de protección de datos personales en posesión de particulares, respecto del que propusieron se constituyera como el único organismo garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad.

En cuanto al régimen transitorio, precisaron que se requería una actividad legislativa muy importante, en tanto el Congreso de la Unión, en primer término, debía expedir la Ley General que desarrollara el artículo 6º constitucional y, en función de esta ley, debía modificarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Asimismo, indicaron que la redefinición del régimen competencial de datos personales requería otros cambios legislativos, tanto para el régimen de datos personales en posesión de sujetos obligados como aquéllos en posesión de los particulares.

Por su parte, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, específicamente en las bases transitorias que se establecieron a fin de permitir la armonización de las disposiciones constitucionales respecto a las particularidades que generaba la creación de un nuevo organismo constitucional autónomo, se señaló en el artículo séptimo transitorio¹⁵ que el Instituto continuaría ejerciendo las atribuciones correspondientes en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, en tanto

¹⁴ DÉCIMO. El Congreso de la Unión creará un organismo para la difusión, protección y vigilancia de los derechos de protección, acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales en posesión de particulares.

¹⁵ Séptimo.- En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, continuará ejerciendo las atribuciones correspondientes.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

se determinaba la instancia responsable encargada de atender estos temas.

Las disposiciones transitorias anteriores no sufrieron modificaciones sustanciales durante el proceso de reforma constitucional, de tal manera que el régimen transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, en lo que interesa, establece:

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

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

En este sentido, con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, el INAI es un órgano constitucional autónomo especializado, con competencia para conocer de los asuntos relacionados con los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales tanto en posesión de autoridades como de particulares.

Otro aspecto trascendente en esta reforma constitucional, y determinante para la resolución de esta contradicción, lo constituye el principio de definitividad de las resoluciones que emite el INAI, establecido en el artículo 6º constitucional.

Al respecto, dicho precepto de la Constitución prevé que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con la excepción del Consejero Jurídico del Gobierno quien podrá interponer recurso de revisión ante

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

En relación con este principio, de los trabajos legislativos del Decreto de reforma constitucional en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, específicamente en la exposición de motivos que dio origen a la enmienda constitucional propuesta por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional se precisó que en las entidades federativas se establecía la posibilidad de que las resoluciones de los órganos garantes fueran impugnables ante los Tribunales Superiores de Justicia o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, esto es, por instancias no especializadas en la materia; de este modo, se propuso establecer expresamente el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes de manera contundente, con la aclaración de que esta inatacabilidad es para las autoridades, puesto que los particulares estarían en aptitud de impugnarlas a través del juicio de amparo.

Asimismo, recordaron que el Poder Judicial de la Federación ha señalado que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponía que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, por lo que era evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las resoluciones emitidas en los recursos de revisión por el Instituto, además de eliminar la posibilidad de que las autoridades promuevan algún juicio ante el Poder Judicial de la Federación. De esta manera, los sujetos obligados debían dar cumplimiento a las resoluciones emitidas por el Instituto al resolver recursos de revisión, sin que fuera válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad.¹⁶

¹⁶ Al respecto citaron la tesis 1a. XIV/2012 (10a.), de rubro y texto: “*INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EFECTOS DE SUS RESOLUCIONES. Los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en*

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Así, precisaron que conforme a la Ley Federal en cita, se reconocía la definitividad de las resoluciones del Instituto para los sujetos obligados, por lo que para evitar la inclusión de disposiciones contrarias a ese principio, debía establecerse expresamente en la Constitución. Además, consideraron que *“como dice Ricardo Raphael de la Madrid que sería un retroceso que las resoluciones del órgano garante de acceso a la información sean revisables o impugnables ante el Contencioso Administrativo, ya que como afirma “Los Tribunales Contenciosos nacen para salvaguardar los derechos de los gobernados, no de los órganos administrativos. Los órganos administrativos no tienen derecho, sino atribuciones”.*

En ese sentido, debía dejarse claro que, en todo caso, el control de legalidad debe ser ejercido por los gobernados, ya que se trata de un derecho fundamental que corresponde alegar a su titular, por lo que los medios de defensa en estos casos deben ser un instrumento a favor de los gobernados, no de las dependencias o sujetos obligados.

Insistieron en que permitir que las resoluciones sean impugnadas por los sujetos obligados violentaría varios principios, como el de gratuidad, ya que el particular tendría que acudir a los juzgados y contratar un profesionista; el principio de igualdad, ya que el particular contendría en un proceso litigioso desventajoso frente a los órganos

lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Asimismo, el artículo 59 de la ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o de facto, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Materia(s): Administrativa, Página: 657, Registro 2000235.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

del Estado que cuentan con recursos materiales y humanos; el de sencillez y rapidez, ya que se retarda el acceso a la información; el principio de especialización, ya que podría conocer una instancia no especializada; y el principio de máxima publicidad, ya que si el organismo garante al resolver esta frente a la duda razonable debe privilegiar la apertura de la información, es decir se inclina en favor del gobernado, y no de las autoridades, por lo tanto cuestionar esa duda razonable por los sujetos obligados puede ser contrario a dichos principios.

Por esas razones, en la referida exposición de motivos se señaló que era necesario establecer expresamente el principio de definitividad en la Constitución.

Asimismo, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, en relación con este tema, se estableció que se dotaba de definitividad e inatacabilidad a las determinaciones del órgano garante con la finalidad de cumplir con los principios de eficacia, certeza y objetividad otorgados al organismo, por lo que sus determinaciones no serían sujetas a revisión por parte de algún otro ente, de tal manera que la información debería entregarse de manera inmediata por las resoluciones que emita, ya sea en el ámbito federal o local.

En ese sentido, finalmente se señaló que al dotar de definitividad a las resoluciones del órgano garante, era indispensable que se emitieran completamente apegadas a derecho, en respeto de las garantías constitucionales y de debido proceso, ya que no podrían ser combatidas ante los órganos jurisdiccionales, de tal manera que el organismo garante se convertiría en una autoridad materialmente jurisdiccional, lo cual generaba la necesidad de contar con un cuerpo legal que garantizara el apego a las normas y su interpretación, así como la ponderación en garantías y derechos humanos, para conseguir las metas en materia de seguridad jurídica y legalidad.

Posteriormente, en cumplimiento a la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero del dos mil diecisiete.

En la respectiva exposición de motivos, el legislador federal indicó que la reforma en materia de transparencia marcó un hito en el desarrollo del derecho a la protección de datos en nuestro país, pues establece bases constitucionales para dotar al sector público federal de un régimen legal en materia de protección de datos, aunado a que se abrió la posibilidad de emitir una ley general que desarrollara los principios, bases y procedimientos que de manera uniforme regule tal prerrogativa en los tres niveles de gobierno.

Asimismo, se estableció que con la adición al artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional, se buscó dotar a los habitantes de este país de leyes de vanguardia que proporcionen herramientas jurídicas a fin de limitar los actos de autoridad, en específico, para ejercer plenamente el derecho a la protección de datos personales que no es más que la autodeterminación informativa, de manera que cada persona en este país pueda decidir libremente sobre el uso y destino de sus datos personales, teniendo en todo momento derecho a acceder, rectificar, cancelar y oponerse legítimamente a su tratamiento.

Atendiendo a la evolución que ha tenido el derecho de protección de datos personales, en nuestro marco jurídico existen dos sistemas de salvaguarda de ese derecho. Uno de ellos es el relacionado con la protección de los datos personales en posesión de autoridades, cuyas bases y principios están desarrollados en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; y, el diverso sistema, relativo a la protección de los datos personales en posesión de los particulares, regulado en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

De ambos sistemas conoce el INAI como órgano constitucional autónomo especializado en materia de protección de datos personales, y de los que resulta importante destacar la manera en que fueron regulados por el legislador.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

En relación con el primer sistema, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, reglamentaria de los artículos 6o., Base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución, en el artículo 1º establece que son sujetos obligados por esa Ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

En el Título Tercero establece el procedimiento para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales en posesión de autoridades (derechos ARCO) que, en términos del artículo 51¹⁷, deberá ser sencillo y el plazo de respuesta no deberá ser mayor a veinte días contados a partir del siguiente a la recepción de la solicitud, el cual podrá ser ampliado por una sola vez.

El artículo 56 de la Ley General¹⁸ establece que procede el recurso de revisión contra la negativa a dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o por falta de respuesta del responsable, del que conocerá el INAI, en términos de la fracción III del artículo 89 de la propia ley marco¹⁹.

¹⁷ Artículo 51. El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

El plazo referido en el párrafo anterior podrá ser ampliado por una sola vez hasta por diez días cuando así lo justifiquen las circunstancias, y siempre y cuando se le notifique al titular dentro del plazo de respuesta.

En caso de resultar procedente el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá hacerlo efectivo en un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la respuesta al titular.

¹⁸ Artículo 56. Contra la negativa de dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o por falta de respuesta del responsable, procederá la interposición del recurso de revisión a que se refiere el artículo 94 de la presente Ley.

¹⁹ Artículo 89. Además de las facultades que le son conferidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad que le resulte aplicable, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones: [...]

III. Conocer y resolver los recursos de revisión que interpongan los titulares, en términos de lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

[...].

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Por su parte, el artículo 116 de la ley en cita²⁰, prevé que contra las resoluciones emitidas en los recursos de revisión por los Organismos garantes de las Entidades Federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto interponiendo el recurso de inconformidad previsto en la propia Ley o ante el Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de amparo.

En relación con las resoluciones que emita el Instituto en los recursos de revisión y de inconformidad, así como al pronunciarse sobre la facultad de atracción del recurso de revisión, en los artículos 115²¹, 129²² y 137²³, la ley General replica lo dispuesto en el artículo 6º constitucional, al establecer que serán vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, asimismo, prevé que únicamente los titulares de los datos podrán impugnarlas mediante el juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación y, por su parte, el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional ante este Tribunal Constitucional.

En ese sentido, en términos del artículo 6º constitucional y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, las resoluciones del INAI son definitivas para las autoridades, excepto para el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal; por su parte, los particulares únicamente podrán impugnarlas vía juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación.

²⁰ Artículo 116. Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los Organismos garantes de las Entidades Federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto interponiendo el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o ante el Poder Judicial de la Federación mediante el Juicio de Amparo.

²¹ Artículo 115. Las resoluciones del Instituto y de los Organismos garantes serán vinculantes, definitivas e inatacables para los responsables. Los titulares podrán impugnar dichas resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación mediante el Juicio de Amparo.

²² Artículo 129. Las resoluciones del Instituto serán vinculantes, definitivas e inatacables para los responsables y los Organismos garantes. Los titulares podrán impugnar dichas resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación mediante el Juicio de Amparo.

²³ Artículo 137. La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y para el sujeto obligado de que se trate. En todo momento, los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Una vez establecido el régimen de impugnación relacionado con el ejercicio de los derechos ARCO de datos personales en posesión de autoridades, ahora corresponde establecer el relacionado con la posesión de datos personales por particulares.

Como ya se ha mencionado, en ejercicio de la atribución establecida en la fracción XXIX-O del artículo 73 de la Constitución, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, con la finalidad de regular el tratamiento legítimo, controlado e informado de los datos personales, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.²⁴

Los sujetos regulados por esa ley son los particulares, sean personas físicas o morales de carácter privado, que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción de las sociedades de información crediticia en los supuestos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y demás disposiciones aplicables, y las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales, que sea para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial.²⁵

Esta ley establece los procedimientos para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales (derechos ARCO), específicamente en el Capítulo VII, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares prevé el procedimiento de protección de derechos ante el

²⁴ Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

²⁵ Artículo 2.- Son sujetos regulados por esta Ley, los particulares sean personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción de:

- I. Las sociedades de información crediticia en los supuestos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y demás disposiciones aplicables, y
- II. Las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales, que sea para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

Instituto, el cual iniciará a instancia del titular de los datos o de su representante legal, expresando el contenido de su reclamación y de los preceptos de la Ley que se consideran vulnerados.

La solicitud de protección de datos también procederá cuando el responsable no entregue al titular los datos personales solicitados, lo haga en un formato incomprensible, se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales, o el titular no esté conforme con la información entregada por considerar que es incompleta o no corresponda a la información requerida.²⁶

Las resoluciones del Instituto podrán decretar el sobreseimiento, desechar la solicitud de protección de datos por improcedente o confirmar, revocar o modificar la respuesta del responsable.²⁷

²⁶ Artículo 45.- El procedimiento se iniciará a instancia del titular de los datos o de su representante legal, expresando con claridad el contenido de su reclamación y de los preceptos de esta Ley que se consideran vulnerados. La solicitud de protección de datos deberá presentarse ante el Instituto dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se comunique la respuesta al titular por parte del responsable.

En el caso de que el titular de los datos no reciba respuesta por parte del responsable, la solicitud de protección de datos podrá ser presentada a partir de que haya vencido el plazo de respuesta previsto para el responsable. En este caso, bastará que el titular de los datos acompañe a su solicitud de protección de datos el documento que pruebe la fecha en que presentó la solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición.

La solicitud de protección de datos también procederá en los mismos términos cuando el responsable no entregue al titular los datos personales solicitados; o lo haga en un formato incomprensible, se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales, el titular no esté conforme con la información entregada por considerar que es incompleta o no corresponda a la información requerida.

Recibida la solicitud de protección de datos ante el Instituto, se dará traslado de la misma al responsable, para que, en el plazo de quince días, emita respuesta, ofrezca las pruebas que estime pertinentes y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

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

Para el debido desahogo del procedimiento, el Instituto resolverá sobre la solicitud de protección de datos formulada, una vez analizadas las pruebas y demás elementos de convicción que estime pertinentes, como pueden serlo aquéllos que deriven de la o las audiencias que se celebren con las partes.

El Reglamento de la Ley establecerá la forma, términos y plazos conforme a los que se desarrollará el procedimiento de protección de derechos.

²⁷ Artículo 51.- Las resoluciones del Instituto podrán:

- I. Sobreseer o desechar la solicitud de protección de datos por improcedente, o
- II. Confirmar, revocar o modificar la respuesta del responsable.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

En cuanto a la impugnación de las resoluciones del Instituto, el artículo 56 de la Ley Federal²⁸ establece que son impugnables por los particulares a través del juicio de nulidad, ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como se advierte, a diferencia de la legislación en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, que establece la impugnación de las resoluciones del INAI por parte del particular, a través del juicio de amparo; en el régimen de protección de datos personales en posesión de particulares, en términos del artículo 56 de la Ley Federal relativa, contra las resoluciones que emita el Instituto, el particular podrá acudir al juicio contencioso administrativo ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Sin embargo, esta Segunda Sala considera que el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que otorga competencia al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer del juicio de nulidad promovido contra las resoluciones emitidas por el INAI en esta materia, ha quedado derogado con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

En efecto, desde su origen en el Decreto del Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil dos, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información fue creado como un órgano de promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Posteriormente, al emitirse la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Constituyente le reconoció la calidad de órgano especializado en la materia de acceso a la información y protección de datos, pues no obstante que las iniciativas de la ley federal señalada propusieron la creación de un órgano diverso que conociera de la protección de datos en posesión de

²⁸ Artículo 56.- Contra las resoluciones del Instituto, los particulares podrán promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

los particulares, el legislador determinó que debía otorgarse competencia al entonces IFAI para garantizar este derecho.

Las razones principales para otorgarle esta atribución, consistieron en buscar la unicidad de criterios y aprovechar su especialización en materia de protección de datos personales, aunado a que ese Instituto ya estaba a cargo de garantizar el derecho de protección de datos en la Administración Pública Federal, además de que había emitido regulación secundaria para establecer las políticas y los procedimientos para asegurar el adecuado tratamiento de los datos personales, así como su acceso y rectificación por parte de los titulares.

De esta manera, a partir de la emisión de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Constituyente reconoció que el entonces IFAI estaba dotado de especialidad en materia de protección de datos, lo que implicaría que, al otorgarle competencia para conocer de este tema respecto de los particulares, tendría como efecto la unicidad de criterios en beneficio de quienes intervienen en el ejercicio del derecho.

Así, atendiendo a la especialidad del entonces IFAI, el legislador le otorgó competencia para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, lo que implicó que se modificara su denominación a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Posteriormente, con la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, y la emisión de las leyes generales en materia de acceso a la información y protección de datos personales, el entonces IFAI se transformó para ser el órgano constitucional autónomo especializado garante de esos derechos.

Desde las iniciativas de reforma, específicamente de la presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se advierte el reconocimiento del entonces IFAI como un órgano especializado en la materia, al grado de pretender que conservara la misma denominación

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

para reconocer su credibilidad y reconocimiento institucional, puesto que la reforma partía de la necesidad de su perfeccionamiento y de mejorar la eficacia del ejercicio del derecho al ampliar su competencia, como autoridad máxima en ambas materias.

Derivado de la especialidad del organismo garante, el legislador otorgó a sus resoluciones la naturaleza de definitivas para los sujetos obligados, no así para los particulares, puesto que ellos, conforme a las leyes generales emitidas en cumplimiento a la reforma constitucional, pueden impugnarlas a través del juicio de amparo, ante el Poder Judicial de la Federación.

Como se ha señalado con antelación, el legislador advirtió que en las legislaciones de las entidades federativas se establecía la posibilidad de que las resoluciones del Instituto fueran revisables por instancias no especializadas en la materia, como los Tribunales Superiores de Justicia o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo; por lo que consideraron que, a efecto de que no se emitieran disposiciones en contrario, debía establecerse la prohibición de su impugnación por parte de los sujetos obligados, expresamente en la Constitución.

Incluso el legislador consideró que sería un retroceso determinar que las resoluciones del organismo garante nacional fueran impugnables mediante el juicio contencioso administrativo; aunado a que ello iría en contra de los principios que lo rigen, principalmente el de especialización.

Sin embargo, también enfatizaron en que los particulares sí podrían impugnarlas, únicamente en la vía del juicio de amparo ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, puesto que al tratarse de un derecho fundamental que corresponde alegar a su titular, los medios de defensa debían ser un instrumento a favor de los gobernados, no de los sujetos obligados.

Con base en lo anterior, válidamente puede considerarse que uno de los objetos de la reforma constitucional fue hacer excepcional la posibilidad de que hubiera algún recurso para los sujetos obligados y,

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

por su parte, los particulares únicamente pudieran impugnar las resoluciones del INAI a través del juicio de amparo, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho.

En ese sentido, esta Segunda Sala determina que si el Poder Reformador de la Constitución otorgó competencia al INAI para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, en el régimen transitorio del Decreto de reforma constitucional de dos mil catorce, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia; debe entenderse derogado el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, porque resulta contrario al marco constitucional y legal que rige al Instituto, conforme al cual los particulares únicamente pueden impugnar sus resoluciones a través del juicio de amparo.

De esta manera, aun cuando en el sistema jurídico mexicano existan dos sistemas de salvaguarda del derecho de protección de datos personales, que se rigen por legislaciones diversas, lo cierto es que el Poder Reformador otorgó competencia al INAI para conocer de ambos sistemas, por lo que deben respetarse los principios y bases que lo rigen desde su transformación en órgano constitucional autónomo.

Además, es de destacarse que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que en su artículo 56 establece la procedencia del juicio contencioso administrativo contra las resoluciones emitidas por el Instituto en esa materia, constituye una legislación previa a la reforma constitucional, porque fue emitida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de julio de dos mil diez y, en ese sentido, es incuestionable que no es acorde con el régimen constitucional que regula al Instituto.

Aunado a lo anterior, la legislación federal que rige la protección de datos personales en posesión de particulares no ha sido objeto de reformas por parte del Congreso de la Unión, no obstante que en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional del que se habla, el Constituyente estableció que dentro del plazo de un

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

año posterior a la publicación del decreto, debían emitirse las reformas correspondientes a diversas leyes, entre las que señaló la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

En ese sentido, el artículo 56 de la Ley Federal en cita ha quedado derogado con motivo del marco constitucional vigente a partir de la reforma de dos mil catorce, que otorga al Instituto la naturaleza de órgano constitucional autónomo y que establece el juicio de amparo como la única vía para impugnar sus resoluciones por parte de los particulares.

Consecuentemente, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que el juicio contencioso administrativo no es procedente contra las resoluciones emitidas por el INAI en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

SEXTO. En consecuencia, y bajo las consideraciones ya señaladas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la siguiente tesis:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE PARTICULARES.

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados contendientes analizaron si las resoluciones que emite el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, son impugnables a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, llegando a soluciones contrarias.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el juicio de nulidad es improcedente, porque de acuerdo con la reforma

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, la única vía para combatir estas resoluciones es el juicio de amparo.

Justificación: Es así, porque uno de los objetivos esenciales de la aludida reforma constitucional en materia de transparencia, fue que los particulares únicamente pudieran impugnar las resoluciones de dicho Instituto vía juicio de amparo, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho; en ese sentido, si el Poder Reformador de la Constitución otorgó competencia al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de los particulares, en tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en esa materia, debe entenderse derogado el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, porque al ser de contenido previo a la mencionada reforma, resulta contrario al marco constitucional y legal que lo rige en la actualidad, conforme al cual los particulares sólo pueden impugnar sus resoluciones a través del juicio de amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y remítase la tesis de jurisprudencia que se establece en este fallo, así como la parte considerativa correspondiente, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek.

Firman el Ministro Presidente, el Ponente y la Secretaria de Acuerdos de la Segunda Sala, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

CONTRADICCIÓN DE TESIS 525/2019

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SALA

JAZMÍN BONILLA GARCÍA

La Secretaria de Acuerdos **CERTIFICA** que esta hoja corresponde a la ejecutoria dictada en el expediente relativo a la contradicción de tesis 525/2019 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión ordinaria vía remota celebrada el veinte de mayo del dos mil veinte. **DOY FE.**

Revisó: ACH

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.