SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Reseñas
ARGUMENTATIVAS

RESEÑA DEL AMPARO EN REVISIÓN 371/2012

PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

LA RESERVA DE INFORMACIÓN CONSIDERADA POR LA LEY COMO SECRETO FISCAL NO ES PERMANENTE SINO TEMPORAL, DE CONFORMIDAD A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 6º, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL

RESEÑA DEL AMPARO EN REVISIÓN 371/2012

MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIO: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ

PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

LA RESERVA DE INFORMACIÓN CONSIDERADA POR LA LEY COMO SECRETO FISCAL NO ES PERMANENTE SINO TEMPORAL, DE CONFORMIDAD A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 6º, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL

Cronista: Maestro Saúl García Corona[*]

El 13 de mayo de 2011, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, una persona solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de los artículos 14, fracción II y 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002,1 por considerar que violaban en su perjuicio lo establecido en el artículo 6º, fracción I de la Constitución General de la República.2

Los antecedentes en el asunto de mérito, se originaron cuando en el año 1986 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) celebró un

---

∗ *Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica.*

[1] **Artículo 14.** También se considerará como información reservada:
I. …
II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;…
Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.
El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.
Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

[2] **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, los derechos de tercero, 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 el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

convenio de subrogación de servicios médicos con la Asociación de Bancos de México. Posteriormente, el 21 de octubre de 2010, una persona, a través del sistema electrónico de solicitudes infomex, solicitó al Instituto aludido que se le proporcionara información sobre este convenio de servicios médicos.

En respuesta a esta petición, la unidad de enlace del IMSS entregó al quejoso la versión pública del convenio de subrogación descrito, en la que se reservó la información contenida en las cláusulas segunda, quinta, séptima, octava, novena, décimo primera y décimo segunda. Ante ello, el peticionario interpuso recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el cual resolvió, el 23 de marzo del 2011, confirmar la reserva de la información proporcionada.

Inconforme con esta determinación, el solicitante promovió juicio de amparo, del que conoció el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien el 13 de julio de 2011 resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de garantías, por otra negar el amparo solicitado y, finalmente, por otra conceder la protección constitucional. Al no estar de acuerdo con esta resolución, la parte quejosa y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos interpusieron sendos recursos de revisión, los que por razón de turno tocó conocer al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

De esta forma, una vez seguido el trámite por todas sus etapas, el citado órgano colegiado determinó, el 23 de mayo de 2012, remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que el estudio de los argumentos de inconstitucionalidad de los artículos 14, fracción II, y 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, resultaban ser de su competencia.

Recibido el asunto en el más Alto Tribunal del país, se asumió la competencia originaria para conocer de los recursos de revisión hechos valer por el quejoso y el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Federal de Acceso a la Información, así como del recurso de revisión adhesiva formulado por el impetrante, se ordenó la formación y registro bajo el número 371/2012, así como su radicación en la Primera Sala y, finalmente, se turnaron los autos al señor Ministro José Ramón Cossío Díaz para la elaboración del proyecto de resolución.

De esta manera, el proyecto de sentencia fue discutido por la Primera Sala del Máximo Órgano jurisdiccional del país, en la sesión celebrada el 9 de enero de 2013, el cual fue aprobado por mayoría de tres votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; mediante lo cual se determinó confirmar la sentencia recurrida y no amparar ni proteger al quejoso, contra los artículos 14, fracción II, y 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

En sus consideraciones, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó, como primer punto, que de los razonamientos contenidos en la sentencia recurrida, se podía advertir que el juez de amparo no analizó el argumento efectivamente formulado en uno de los conceptos de violación del quejoso, consistente, medularmente, en que tal y como están redactados los artículos reclamados son inconstitucionales, dado que la información considerada como secreto fiscal por ley, no está sujeta al periodo de doce años sino que se mantiene reservada en forma permanente, lo cual transgrede el artículo 6º, fracción I, de la Constitución Federal, que establece que la información pública reservada será temporal.

De este modo, se determinó que resultaba clara la violación a los principios de congruencia y exhaustividad que rige la emisión de las

sentencias de amparo, en la medida en que el juez de distrito no atendió a la cuestión efectivamente planteada, pues nada dijo en relación con los argumentos formulados por el quejoso en este aspecto, sino que los analizó de manera genérica. Así, la Primera Sala del más Alto Tribunal del país, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, procedió a analizar el concepto de violación relativo al tema antes mencionado y esgrimido por el quejoso.

En ese contexto y de un estudio a los argumentos planteados por la parte quejosa, se precisó que para la resolución del asunto debía tomarse en cuenta los diversos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como era el relativo a que el contenido esencial del derecho de acceso a la información y la regla general, de conformidad con la fracción I del artículo 6º constitucional, consistente en que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.3

Asimismo, debía tomarse en cuenta el reconocimiento a la posición preferencial del derecho de acceso a la información frente a los intereses que pretenden limitarlo, así como su operatividad por regla general frente a las limitaciones que excepcionalmente se establezcan en la ley.4 Sin embargo, se hizo hincapié en que el referido derecho no es absoluto, sino que tiene restricciones y limitaciones que deben establecerse en la ley, las cuales deben ser adecuadas y proporcionales.5

---

[3] Criterio establecido por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 168/2011, el 30 de noviembre de 2011.

[4] Criterio establecido por la Segunda Sala en la tesis aislada 2a. LXXXVIII/2010, de rubro: INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXII, agosto de 2010, pág. 463, *IUS* .

[5] Criterio establecido por el Pleno del Alto Tribunal en la tesis P. LX/2000, de rubro: DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, pág. 74, *IUS*

De esta manera, se explicó que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma, lo cuales son: 1. Información confidencial; y 2. Información reservada. En cuanto al segundo punto, se encuentra pormenorizado en los artículos 13 y 14 de la citada Ley, de los que se desprende y para efectos del tema relativo a la resolución del asunto, que deberá reservarse la información cuando cause un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o verificación de delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, control migratorio o a las estrategias procesales en procedimientos jurisdiccionales, mientras las resoluciones no causen estado. Así como, una reserva más específica en supuestos como el referente al secreto fiscal, lo cual podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años.

De igual forma, se aclaró que la información reservada podrá desclasificarse cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el tiempo de reserva, y para ello, la autoridad respectiva establecerá los criterios de clasificación y desclasificación de la información reservada, pudiendo darse el caso de excepción de que se amplié el periodo de reserva, siempre y cuando se justifique la subsistencia de las causas que dieron origen a ello.

En otro punto, se señaló que el secreto fiscal, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación,6 consiste

[6] Texto vigente hasta antes de la reforma de 12 de diciembre 2011, ya que la emisión del acto reclamado en el juicio de amparo se hizo antes de dicha fecha.

Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias o en el supuesto previsto en el artículo 63 de este Código. Dicha reserva tampoco comprenderá la información relativa a los créditos fiscales firmes de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, ni la que se proporcione para efectos de la notificación por terceros a que se refiere el último párrafo del artículo 134 de este Código, ni la que se proporcione a un contribuyente para verificar la información contenida en los comprobantes fiscales que pretendan deducir o acreditar, expedidos a su nombre en términos del artículo 29 de este ordenamiento.

La reserva a que se refiere el párrafo anterior no será aplicable tratándose de las investigaciones sobre conductas previstas en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni cuando, para los efectos del artículo 26 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la autoridad requiera intercambiar información con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud.

una obligación de reserva absoluta en lo concerniente a información tributaria del contribuyente (declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación), a cargo del personal de la autoridad fiscal que intervenga en los trámites relativos a la aplicación de disposiciones fiscales.

No obstante lo anterior, se precisó que la reserva en relación al secreto fiscal no es absoluta sino relativa, toda vez que el referido artículo 69 establece distintas excepciones al respecto; en consecuencia, se determinó que contrario a lo que adujo el impetrante, la información clasificada como reservada en virtud del secreto fiscal, sí se encuentra sujeta al plazo de hasta doce años previsto en el artículo 15 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que no se mantiene con ese carácter de forma permanente.

A fin de confirmar el argumento antes mencionado, la Primera Sala indicó que el citado numeral dispone como regla general que la información reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un plazo de doce años, la cual podrá ser desclasificada: a) cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o; b) cuando haya transcurrido el periodo de reserva. Además, de que se establece que la disponibilidad de la información será sin perjuicio de lo que al respecto establezcan otras leyes.

Tampoco será aplicable dicha reserva a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos por los párrafos 3 y 4 del artículo 79 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los asuntos contenciosos directamente relacionados con la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. La información que deba suministrarse en los términos de este párrafo, sólo deberá utilizarse para los fines que dieron origen a la solicitud de información.

Cuando las autoridades fiscales ejerzan las facultades a que se refiere el artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la información relativa a la identidad de los terceros independientes en operaciones comparables y la información de los comparables utilizados para motivar la resolución, sólo podrá ser revelada a los tribunales ante los que, en su caso, se impugne el acto de autoridad, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.

Sólo por acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas.

Mediante acuerdo de intercambio recíproco de información, suscrito por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, se podrá suministrar la información a las autoridades fiscales de países extranjeros, siempre que se pacte que la misma sólo se utilizará para efectos fiscales y se guardará el secreto fiscal correspondiente por el país de que se trate.

También se podrá proporcionar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, previa solicitud expresa, información respecto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas contenida en la base de datos y sistemas institucionales del Servicio de Administración Tributaria, en los términos y condiciones que para tal efecto establezca el citado órgano desconcentrado.

Asimismo, se precisó que dicho precepto dispone que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, de conformidad con el reglamento de la Ley, o la autoridad correspondiente, establecerán los criterios de clasificación o desclasificación de la información reservada y que excepcionalmente los sujetos obligados a proporcionar la información reservada podrán solicitar a la autoridad competente la ampliación del periodo de reserva, a condición de que se justifique la subsistencia de las causas que le dieron ese origen.

En ese orden de ideas, se indicó que los supuestos para desclasificar la información reservada son excluyentes entre sí, de manera que no es posible que coexistan en un mismo caso, en virtud de que cada uno responde a una distinta función. Así, en el caso del secreto fiscal, el supuesto que rige es la regla general de hasta doce años para que se proceda a su desclasificación como información reservada, lo que no implica, como equivocadamente lo hizo valer el quejoso, que una vez que se cumpla ese plazo se renueve en automático dicha clasificación, en razón de las causas que originaron este hecho, toda vez que de ser así, invariablemente se prolongaría indefinidamente su carácter de información reservada, petrificándose y siendo inaccesible para los gobernados, lo que no fue la intención del legislador al establecer tal regulación.

Por tal motivo, se dijo que el plazo previsto para que se desclasifique la información que se considera reservada de hasta doce años y, en su caso, la ampliación por el mismo lapso, resulta ser el límite superior para tal efecto, lo cual no implica que en todos los casos se tenga que cumplir inexorablemente, sino en el supuesto de que se extingan las causas que dieron origen a clasificar la información como reservada, el legislador previó que perdiera tal carácter y, por ende, que fuera accesible para los gobernados, a pesar de no haber transcurrido el plazo referido.

De esa forma, se determinó que la reserva de información considerada por la ley como secreto fiscal no es permanente sino temporal, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 6º, fracción I, de la Ley Fundamental, por lo que no resultaban inconstitucionales los artículos 14, fracción II, y 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pues transcurrido el plazo de hasta doce años se desclasificará la información protegida bajo ese secreto. En consecuencia, se resolvió negar el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso.

Los razonamientos antes referidos se establecieron en las tesis aisladas de rubros siguientes:

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PLAZO PARA SU RESERVA Y CRITERIOS DE DESCLASIFICACIÓN.[7]

SECRETO FISCAL. CONCEPTO DE.[8]

SECRETO FISCAL. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN RELATIVA CLASIFICADA COMO RESERVADA POR LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SUJETA AL PLAZO DE DOCE AÑOS PARA SU DESCLASIFICACIÓN, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 6o., FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN.[9]

SECRETO FISCAL. LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN II Y 15 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL.[10]

---

[7] Tesis 1a. CVI/2013, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Abril de 2013 Tomo 1, pág. 953, *IUS* 2003196.
[8] Tesis 1a. CVII/2013, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Abril de 2013 Tomo 1, pág. 970, *IUS* 2003406.
[9] Tesis 1a. CX/2013, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Abril de 2013 Tomo 1, pág. 971, *IUS* 2003407.
[10] Tesis 1a. CIX/2013, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Abril de 2013 Tomo 1, pág. 972, *IUS* 2003408.

SECRETO FISCAL. PARA DESCLASIFICAR LA INFORMACIÓN QUE ESTA FIGURA PROTEGE DEBE APLICARSE LA REGLA GENERAL DE DOCE AÑOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 15, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.[11]

[11] Tesis 1a. CVIII/2013, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Abril de 2013 Tomo 1, pág. 973, *IUS* 2003409.