

VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULAN EN MINORÍA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS RELATIVO A LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011.

En sesión del día 10 de julio de 2012, la mayoría de los señores Ministros de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 699/2011, en el sentido de que el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación no viola el artículo 6º de la Constitución debido a que la reserva de la información de los contribuyentes constituye un límite constitucionalmente válido al derecho de acceso a la información.¹

Para poder exponer nuestra postura en este asunto, consideramos necesario hacer una breve presentación de los antecedentes que le dieron origen. El 19 de octubre de 2010, la quejosa realizó la solicitud de información pública 0610100156010 dirigida al Servicio de Administración Tributaria (SAT). El objeto de la consulta consistía en que se le informara los nombres de las personas físicas y morales a las que les fueron cancelados créditos fiscales en 2007, así como los montos y las razones que justificaron esas cancelaciones. En su conjunto, los créditos cuyos datos de cancelación fueron solicitados ascienden a la cantidad de casi \$73,960 millones de pesos.

En respuesta a la solicitud planteada, el 17 de noviembre del mismo año se notificó a la interesada, a través del sistema electrónico

¹ El presente voto de minoría se basa sustancialmente en el proyecto que el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea sometió a consideración del Pleno de este Alto Tribunal, y que se discutió en las sesiones de 9 y 10 de julio de 2012, al cual se adhirió la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. En este sentido, las menciones que hagan en lo sucesivo al “proyecto” deben entenderse referidas a dicho documento.

**VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL
AMPARO EN REVISIÓN 699/2011**

Infomex, el oficio 400-06-2010-0377 emitido por el Coordinador de Apoyo Operativo de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, en el que se negó la solicitud por tratarse de información de carácter reservado con fundamento en lo dispuesto en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

El 9 de diciembre de 2010, la quejosa promovió juicio de amparo indirecto en contra de los siguientes actos: **(i)** el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, publicado el 31 de diciembre de 1981 en el Diario Oficial de la Federación; y **(ii)** el oficio número 400-06-2010-0377 emitido por el Coordinador de Apoyo Operativo de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, mediante el cual se niega la solicitud de información pública 0610100156010 relacionada con los nombres de las personas físicas y morales a las que les fueron cancelados créditos fiscales en el año de 2007, los montos cancelados y las razones que fundaron esas cancelaciones.

La quejosa alegó en su demanda de amparo que el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación y la negativa a la solicitud de información pública sobre la cancelación de créditos fiscales resultaban inconstitucionales por violar lo previsto en los artículos 6º, 31, 133 y 134 de la Constitución. La Juez de Distrito negó el amparo a la quejosa al estimar que la disposición legal en cuestión no es inconstitucional debido a que puede ser interpretada de conformidad con la Constitución, negativa que hizo extensiva al acto de aplicación.

Inconforme con la resolución anterior, la parte quejosa interpuso el presente recurso de revisión. Por su parte, el Presidente de la República y el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, a través de sus respectivos representantes legales, interpusieron recursos de revisión adhesiva.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

De acuerdo con lo anterior, consideramos que la problemática del presente asunto puede dividirse en dos apartados: **(i)** el tema de la constitucionalidad del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación; y **(ii)** si en el caso concreto existió un agravio donde la recurrente se doliera de que no se le estudiaron los conceptos de violación encaminados a combatir por vicios propios el acto de aplicación de dicha norma y, en consecuencia, si efectivamente se plantearon esos argumentos en la demanda de amparo en contra de la negativa a la solicitud, determinar si éstos eran fundados.

I. VOTO CONCURRENTES relativo a las consideraciones sobre la constitucionalidad del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación

En relación con la interpretación conforme del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, consideramos que la argumentación de la sentencia es inconsistente y oscura en algunos puntos. Para explicar con más detalle nuestra posición, a continuación identificamos las que consideramos son las principales tesis que sustentan la sentencia:

- (1)** El derecho de acceso a la información contempla dos tipos de limitaciones a la publicidad de la información: **(i)** por razones de interés público; y **(ii)** para proteger la información relacionada con la vida privada y los datos personales. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental incorporó estas limitaciones a través de la posibilidad de clasificar la información en poder de las autoridades en reservada y confidencial.

**VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL
AMPARO EN REVISIÓN 699/2011**

- (2) El secreto fiscal protege los datos personales de los contribuyentes y, por lo tanto, no contraviene el derecho de acceso a la información, puesto que la protección a los datos personales constituye una limitante al acceso a la información pública contemplado en el artículo 6º constitucional.
- (3) El secreto fiscal otorga una protección *prima facie* sobre los datos personales de los contribuyentes, ya que en cada caso concreto se debe atender a las reglas de reserva y confidencialidad que establezca la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en su caso, al interés público que justifique la desclasificación de la información reservada.

Si bien compartimos las ideas expuestas en los puntos (1) y (2), consideramos importante exponer con mayor detalle las razones por las que estimamos que el secreto fiscal protege los datos personales de los contribuyentes. En relación con el punto (3), aunque se retoma la propuesta del proyecto sobre la protección *prima facie* que otorga el secreto fiscal a los datos personales de los contribuyentes, lo cierto es nos parece que ésta se desvirtuó por completo en la argumentación de la sentencia. Por estas razones, a continuación desarrollamos nuestra posición sobre estos puntos.

En primer lugar, hay que establecer la forma en la que debe entenderse el término “reserva” que utiliza el artículo 69 del Código Fiscal. Como resultado de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2000, y más recientemente con la reforma constitucional de 2007 que adicionó un segundo párrafo al artículo 6º de la Constitución,

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

puede decirse que en el ámbito del derecho a la información existe una forma muy precisa o técnica de entender lo que significa la expresión “información reservada”: aquella que no puede ser revelada por razones de *interés público* (artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia). Complementariamente, en el ámbito del derecho a la información también se usa el término “información confidencial” en un sentido técnico: para referirse a la información que no puede ser revelada fundamentalmente porque se refiere a *datos personales* (artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia).

No obstante, antes de que entraran en vigor las disposiciones antes mencionadas, existían muchas leyes donde el término “reserva” se utilizaba en un sentido *más amplio* o *menos técnico*: para indicar simplemente la existencia de un deber de sigilo que impedía divulgar cierta información, con independencia de qué tipo de información se tratara. De acuerdo con lo anterior, puede decirse que en la actualidad existe una falta de consistencia en la utilización del término “reserva”. Por un lado, están las leyes y disposiciones constitucionales que utilizan el término “información reservada” en el sentido que tiene esta expresión en el ámbito del derecho a la información, es decir, para nombrar aquella información que la autoridad se niega a revelar por razones de interés público. Y por otro lado, están aquellos ordenamientos anteriores a la Ley de Transparencia según los cuales una “información reservada” es simplemente aquella respecto de la cual existe un deber de sigilo a cargo de las autoridades estatales, sin importar si esa información se refiere a datos personales o a información cuya no divulgación se justifica por razones de interés público.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

En este orden de ideas, toda vez que el Código Fiscal de la Federación entró en vigor el 1º de diciembre de 1991, debe entenderse que éste pertenece al segundo tipo de ordenamientos: aquellos que utilizan el término “reserva” en un sentido muy amplio, como equivalente simplemente a la obligación de no divulgar la información y no en el sentido técnico que utiliza la Ley Federal de Transparencia. Estas consideraciones son las que hacen que cobre sentido la necesidad de realizar una *interpretación conforme* del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, de acuerdo con la cual la expresión “reserva absoluta” contemplada en dicho precepto se entienda como una protección que sólo comprende los *datos personales de los contribuyentes* suministrados por el particular o captados por la autoridad tributaria en ejercicio de sus facultades de comprobación.

Si bien el secreto fiscal surgió en un contexto histórico en el que se entendía que *toda la información fiscal bajo resguardo de las autoridades tributarias* estaba protegida por una obligación de sigilo, esta manera tan amplia de interpretar dicha figura es contraria al desarrollo legislativo y jurisprudencial del derecho de acceso a la información. En este sentido, es imprescindible hacer una interpretación evolutiva que haga compatible esta institución con los derechos fundamentales involucrados. En esta línea, lo que se pretende con esta interpretación conforme del artículo en comento es conciliar, en el plano abstracto de la ley, las tensiones potenciales que existen entre el derecho a la protección de datos personales y el derecho a la información.

Dicha conciliación entre ambos derechos es necesaria porque la vida privada y los datos personales constituyen un *límite constitucionalmente válido al derecho* de acceso a la información, tal

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

como se desprende de la fracción III del artículo 6º constitucional. Ahora bien, en este punto consideramos importante distinguir lo que es el *contenido* del secreto fiscal de su *justificación*. Mientras el primero se refiere al *tipo de información protegida* por el secreto fiscal, la segunda tiene que ver con las *razones* que justifican que precisamente sea ése el contenido del secreto fiscal.

En cuanto al contenido, nos parece bastante claro que los datos personales deben estar protegidos por el secreto fiscal. El artículo 69 del Código Fiscal dispone expresamente que la información respecto de la cual hay que guardar sigilo es “información *del contribuyente o de terceros*”. En este sentido, de acuerdo con la fracción II del artículo 3 de la Ley de Transparencia, los datos personales son “[c]ualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”. Así, de la propia literalidad de la disposición es posible interpretar que lo que protege el secreto fiscal son precisamente los datos personales de los contribuyentes, entre los cuales se encuentra cualquier información sobre aspectos de la intimidad personal o económica que se vincule a una persona identificada o identificable.

En cuanto a la justificación del secreto fiscal, existen precedentes de tribunales constitucionales (europeos y de nuestro entorno) donde se ha identificado a la *intimidad personal* como la razón que subyace al secreto tributario.² Y en la misma línea se ha pronunciado la doctrina extranjera que se ha ocupado de estudiar el tema.³ Desde luego, esta posición no es incompatible con sostener que el secreto fiscal *también encuentra justificación* a la luz de otros

² Por todos, véanse el Auto 23/2000 del Tribunal constitucional español y la sentencia del Tribunal Constitucional peruano 02838-2009-PHD/TC.

³ Al respecto, véase Navarrine, Susana Camila, *El secreto fiscal. Régimen en el procedimiento nacional. Ley 11.683 (T.O.1998)*, Buenos aires, La Ley, 2001, p. 16; y Calderón Carrero, José Manuel, *El derecho de los contribuyentes al secreto tributario fundamentación y consecuencias materiales y procedimentales*, Madrid, Netbiblo, 2010, p. 28

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

principios relacionados con el interés público, como pudiera ser el adecuado funcionamiento de la administración tributaria.⁴

En todo caso, la duda puede surgir en torno a qué es lo que protege el secreto fiscal tratándose de personas morales, toda vez que de la literalidad del texto de la fracción II del artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia se desprende que sólo las personas físicas son titulares del derecho fundamental a la protección de los datos personales. Al margen de que este tema no ha sido abordado hasta ahora por este Tribunal Pleno, nuestra posición es que las personas morales cuentan con un derecho a la protección de “cierta información”, similar o equivalente al derecho fundamental a la protección de los datos personales, pero cuya justificación no se encuentra en la protección de la intimidad, sino en la libertad económica o la libertad de empresa.⁵

Por otro lado, también consideramos importante pronunciarnos en cuanto a una grave inconsistencia legislativa en la regulación del secreto fiscal, que tiene que ver con el hecho de que el artículo 14 de La Ley Federal de Transparencia clasifica al secreto fiscal como “información reservada” en un *sentido técnico*. En nuestra opinión, esta disposición es potencialmente inconstitucional porque implica que la no divulgación de la información fiscal de los contribuyentes se encuentra justificada por razones de interés público y no por la protección de datos personales. El problema consiste en que sostener que un secreto tan vinculado con la protección de la intimidad, como es el secreto fiscal, es “información reservada” comporta en realidad

⁴ Cfr. Calderón Carrero, *op. cit.*, p. 27.

⁵ Al respecto, véase Bueno Gallardo, Esther, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad. En particular, el derecho a la intimidad de los obligados tributarios*, Madrid, CEPC, 2009, pp. 468-467.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

una *disminución* en la protección de esa información, en la medida en ésta debe tener la que le corresponde a la “información confidencial”.⁶

En efecto, mientras la “información reservada” puede protegerse hasta por doce años y está disciplinada por el principio de máxima publicidad, la “información confidencial” está protegida por tiempo indefinido y no se rige por dicho principio.⁷ En este sentido, no consideramos que lo dispuesto en la fracción II del artículo 14 de La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece que el secreto fiscal constituye información reservada, deba condicionar el análisis de la constitucionalidad del artículo 69 del Código Fiscal, más aún cuando dicho precepto puede ser inconstitucional por las razones antes expuestas.

De acuerdo con todo lo anterior, la interpretación conforme que proponemos tiene como finalidad que no exista una reserva indiscriminada de toda la información que posean las autoridades hacendarias, basándose en la causal de reserva de información contemplada en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia. La propuesta que hemos defendido en las líneas precedentes es que el contenido del secreto fiscal comprende exclusivamente los datos personales de los contribuyentes. Con todo, esta postura no descarta tampoco la posibilidad de reservar información fiscal por alguna causa de interés público cuando la

⁶ Por lo demás, este argumento también sería aplicable a otros secretos como el bancario o el fiduciario, toda vez que la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia también los considera información reservada.

⁷ Una muestra de la inconsistencia de la regulación prevista en la fracción 14 es que actualmente hay en la Cámara de Diputados una propuesta de reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que ya ha sido aprobada por la Cámara de Senadores, que pretende reubicar *todos los secretos* que estaban en la fracción II del artículo 14 en la información confidencial. Al respecto, véase Luna Pla, Issa y Ríos Granados, Gabriela, “Comentarios en materia tributaria a la propuesta de reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información”, *Derecho comparado de la Información*, núm. 18, 2011.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

autoridad pruebe que existe probabilidad de ocasionar un daño a alguna de las situaciones enunciadas en el artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia.

Finalmente, quisiéramos apartarnos de la manera en la que en la sentencia se entiende la protección *prima facie* que otorga el secreto fiscal a los datos personales. En nuestra opinión, para que el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación sea interpretado conforme a los dos derechos fundamentales en juego (el derecho a la protección de datos personales que constituye la justificación subyacente a la institución del secreto fiscal; y el derecho a la información que se encuentra limitado por el precepto en cuestión) *no basta* con concluir que dicha disposición sólo protege los datos personales de los contribuyentes. También debe añadirse que se trata de una protección *prima facie* que puede ser superada o derrotada en “casos concretos” por razones de mayor peso vinculadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En este sentido, entender que la protección que otorga el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación a los datos personales de los contribuyentes es una protección *prima facie*, significa que brinda una protección absoluta, toda vez que cuando el derecho a la protección de datos personales entra en conflicto con el derecho a la información debe examinarse en *cada caso concreto* si existen razones de interés público que justifiquen la apertura de la información a través de lo que en el derecho comparado se denomina “test de interés público” (*public interest test*).⁸ Este test es un instrumento argumentativo utilizado en diversas jurisdicciones para resolver los conflictos ocasionados con

⁸ Por todos, véase Macdonald, John, Crail, Ross y Jones, Clive, *The Law of Freedom of Information*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 287-288. En la doctrina mexicana, véase Luna Pla, Issa y Ríos Granados, Gabriela, *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. Desafíos en México*, México, UNAM/IFAI, 2010, pp. 197-206.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

motivo de solicitudes concretas sobre información que en principio goza de algún tipo de protección.⁹

En realidad, el test de interés público no es otra cosa que un ejercicio de ponderación o *balancing* aplicable específicamente a los casos en los que se contraponen el *interés público* de revelar información en posesión del Estado (fundamentado en el derecho de acceso a la información) con el *interés público* en mantener la privacidad de la misma (cuyo sustento es el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de datos personales). Dicho de otra forma, lo que se pondera en este tipo de casos son los beneficios que se alcanzarían con la divulgación de la información personal en contraposición con los perjuicios que ocasionaría dicha apertura.

En este sentido, no hay que perder de vista que el derecho de acceso a la información pública es un derecho cuyo valor estriba en su carácter marcadamente instrumental. En efecto, la importancia del derecho de acceso a la información para cualquier régimen democrático se aprecia, entre otras cosas, en el papel que puede desempeñar en el terreno de la transparencia y la rendición de cuentas. Al respecto, se ha señalado que el acceso a la información en poder de las autoridades es una de las claves para que los ciudadanos ejerzan un control efectivo sobre las acciones de los gobernantes, toda vez que una democracia opaca resulta poco confiable.¹⁰

⁹ En el caso de la Corte Suprema norteamericana, por ejemplo, véanse las sentencias *United States Department of Justice v Reporters Committee For Freedom of the Press* 489 US 749 (1989) y *National Archives and Records Administration v. Favish* 541 U.S. 157 (2004); de la Corte Suprema canadiense, véanse *Dagg v. Minister of Finance* (1997) 2 SCR 403 e *Information Commissioner of Canada v Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police* (2003) 1 SCR 66; finalmente, del Alto Tribunal británico en materia administrativa, véase *Corporate Officer of the House of Commons v The Information Commissioner & Ors* (2008) EWHC 1084.

¹⁰ Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, 2004, p. 9.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

En atención a la forma en la que está distribuido el poder, la ciencia política ha distinguido entre la rendición de cuentas *horizontal* y la rendición de cuentas *vertical*.¹¹ Mientras la primera hace referencia a mecanismos como la división de poderes, la segunda identifica los controles que se llevan a cabo entre actores con poder desigual.¹² Cuando los mecanismos de rendición de cuentas son activados por los ciudadanos, éstos operan verticalmente de “abajo hacia arriba” y adquieren una dimensión colectiva. El ejercicio de las libertades de expresión y asociación, así como el acceso a distintas fuentes de información pública que permitan exponer demandas a las autoridades y eventualmente denunciar su actuación ilegal o irregular, son dimensiones de la rendición de cuentas vertical.¹³

De acuerdo con esta función instrumental del derecho de acceso a la información, debe considerarse que se *promueve el interés público* cuando la apertura de la información contribuye al escrutinio de la actuación de las autoridades con la finalidad de favorecer la transparencia, la rendición de cuentas y la buena administración de los recursos públicos. En esta línea, la divulgación de la información puede servir para que una agencia gubernamental *aclare* la forma en la que se condujo o el proceso de toma de decisiones en un tema específico. Por el contrario, *no deben considerarse* de interés público los casos en los que la información *no tenga relevancia* para evaluar la actuación del gobierno en algún tema o únicamente tienda a *satisfacer la curiosidad* de las personas sobre aquellos afectados con la divulgación de los datos.

¹¹ O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 61-62.

¹² Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 23.

¹³ O'Donnell, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *op. cit.*, pp. 29-30.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

Si bien podría emplearse una versión estándar del test de ponderación y simplemente colocar en la balanza el derecho a la información de quien solicita la información en contraposición con el derecho a la protección de los datos personales de los titulares de la información solicitada, la ventaja del test de interés público consiste en que permite incorporar al balance de razones consideraciones que tienen que ver más con las consecuencias de la apertura de la información que con los derechos en sí mismos, como pudieran ser los beneficios y los riesgos o eventuales perjuicios que se ocasionarían con la revelación de la información.

En conclusión, si bien compartimos las consideraciones de la sentencia en relación a que la expresión “reserva absoluta” contemplada el artículo 69 del Código Fiscal debe interpretarse en el sentido de que *sólo comprende* los datos personales de los contribuyentes, consideramos que esta protección sólo se vuelve *definitiva* cuando no ha sido superada por razones de interés público en casos de solicitudes concretas de información.

II. VOTO PARTICULAR sobre la existencia de un agravio de omisión en el recurso de revisión y, en consecuencia, sobre la necesidad de amparar en atención a los conceptos de violación dirigidos en contra del acto de aplicación de la norma impugnada.

Antes de exponer los motivos de nuestra discrepancia, es pertinente recordar que en su demanda de amparo la quejosa señaló como acto reclamado el acto de aplicación del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, consistente en el oficio 400-06-2010-0377 emitido por el

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

Coordinador de Apoyo Operativo de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, en donde constaba la negativa de proporcionarle la información relativa a los nombres de las personas físicas y morales beneficiadas con la cancelación masiva de créditos fiscales en 2007, así como los montos y las razones que lo justificaron.

En este sentido, para estar en posibilidad de estudiar la constitucionalidad de dicho acto de aplicación debían satisfacerse dos condiciones: **(i)** en primer lugar, que la quejosa hubiera formulado en su escrito de revisión un agravio donde se doliera de la omisión en la que incurrió el Juez de Distrito al no haber estudiado su constitucionalidad; y **(ii)** en segundo lugar, que se pudiera identificar en su demanda de amparo algún concepto de violación encaminado a combatir el oficio tildado de inconstitucional por vicios propios.

Al respecto, la mayoría de los miembros del Pleno consideró que no se encontraba satisfecho el primer requisito, por lo que era imposible entrar al estudio de constitucionalidad del acto de aplicación. No obstante, a pesar del respeto que nos merece la opinión de la mayoría, consideramos que en este caso sí podía analizarse dicha cuestión. En efecto, la recurrente formuló dos argumentos que a nuestro juicio pueden interpretarse perfectamente, en causa de pedir, como un agravio de omisión: **(i)** señaló expresamente que el Juez de Distrito violó en su perjuicio el principio de congruencia que deben regir las sentencias de amparo; y **(ii)** argumentó que la sentencia de amparo la dejó en estado de indefensión ante la interpretación inconstitucional del precepto hecha por las autoridades hacendarias en el acto de aplicación reclamado.

En este sentido, respetuosamente discrepamos de la posición de la mayoría al sostener que no existía causa de pedir para entrar al

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

estudio de la constitucionalidad del acto de aplicación del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, pues para no violar el principio de congruencia y no dejar en estado de indefensión a la quejosa es necesario analizar los conceptos de violación relacionados con dicha cuestión a la luz de la interpretación conforme expuesta en el apartado anterior.

En esta línea, en nuestra opinión también se satisface el segundo de los requisitos para poder entrar al estudio de la constitucionalidad del acto de aplicación de la norma impugnada, pues de una interpretación integral de la demanda pueden identificarse diversos argumentos que están claramente encaminados a cuestionar por vicios propios la constitucionalidad del acto de aplicación.

Al respecto, no hay que perder de vista lo siguiente: **(1)** el oficio 400-06-2010-0377 emitido por el Coordinador de Apoyo Operativo de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria está señalado como acto reclamado; **(2)** en la demanda de amparo varias veces se menciona que “la información solicitada” sobre cancelaciones de los créditos fiscales debió entregarse, lo que significa que se estaba combatiendo implícitamente la negativa a la solicitud; **(3)** en la foja 42 de la demanda de amparo, la quejosa sostiene expresamente que “en el caso que nos ocupa las autoridades responsables (ya sea las que emitieron la norma o la responsables de su aplicación), no demostraron que la divulgación de la información podría producir un daño mayor al beneficio que se obtiene al revelarla”; **(4)** en la foja 43 y 44 se señala que en vez de negar toda la información, se debió entregar al menos la relacionada con montos, fechas y razones de los créditos cancelados, así como los nombres de las personas morales beneficiadas; y **(5)** en las fojas 36, 37, 41 y 42, la quejosa expone razones de interés público para revelar la información solicitada en el

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

caso concreto. A continuación se transcriben esos fragmentos de la demanda:

La información solicitada por la hoy quejosa debe ser divulgada por la autoridad precisamente porque su divulgación obedece a razones de interés público.

[...] No es posible decir que, al proporcionar dicha información, se perjudicaría el interés público pues la revelación de esta información en ninguna medida afecta en todos los casos los intereses de la colectividad.

Al contrario, la información relativa a los créditos fiscales cancelados en 2007 solicitada por la hoy quejosa debe ser pública precisamente en atención al interés público.

En materia tributaria, tal y como se dijo con anterioridad, el interés público se sirve cuando se respeta el derecho de todos los contribuyentes a saber que los demás contribuyentes pagan impuestos debidos, pues es de interés público que los impuestos no sean objeto de elusión o se apliquen de modo contrario a derecho. Este es precisamente el interés que se sirve al proporcionar la información sobre los créditos fiscales cancelados en 2007, pues sólo de esta manera podemos tener seguridad jurídica sobre los criterios que se utilizan para decretar esas cancelaciones y controlar que se haya respetado el principio de legalidad.

Por esta razón, es de interés público que se haga disponible la información sobre los créditos fiscales cancelados, pues sólo de esta forma la ciudadanía podrá verificar y tener plena certeza de que las cancelaciones respectivas no se realizaron de manera arbitraria, sino que respetan el principio de legalidad y se dan a partir de la actualización de supuestos establecidos en reglas claras y equitativas. [fojas 36 y 37]

[...]

todos y cada uno de los mexicanos, quienes tenemos obligación de contribuir al gasto público, tenemos interés en conocer exactamente cuáles son los criterios para la cancelación de créditos a fin de verificar que dichas cancelaciones beneficien a las personas que se encuentran en el mismo supuesto jurídico. Esto para cerciorarnos, en virtud del principio de seguridad jurídica, de que los criterios de cancelación se efectúen con apego al principio de legalidad. [foja 41]

[...]

resulta indispensable que, en todo caso, en el caso que nos ocupa las autoridades responsables (ya sea las que emitieron la norma o la responsables de su aplicación), no demostraron que la divulgación de la información no demostraron que la divulgación de la información podría producir un daño mayor al beneficio que se obtiene al revelarla. En efecto, tal y como quedó demostrado con anterioridad, la autoridad estatal debe de llevar a cabo la llamada prueba de proporcionalidad, conforme a la cual las excepciones a la naturaleza

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

pública de la información “sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información.” [foja 42].

En atención a lo anterior, tal como lo argumentó la quejosa, consideramos que en la demanda de amparo sí existían argumentos de interés público dirigidos en contra de la negativa a la solicitud de información.

Como se explicó en líneas anteriores, de acuerdo con una interpretación conforme del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, para analizar esos argumentos y decidir si se pueden revelar los datos personales protegidos por el secreto fiscal, hay que realizar un test de interés público de acuerdo con los siguientes pasos: **(1)** constatar si en el caso concreto la información solicitada se encuentra protegida por el secreto fiscal; **(2)** establecer si existen razones de interés público a favor de la apertura; **(3)** identificar las razones de interés público en contra de la apertura; y, finalmente, **(4)** ponderar las razones a favor y en contra de la divulgación de la información.

1. Análisis de la información a la luz solicitada del secreto fiscal

El primer paso es determinar si la información solicitada encuadra en la protección *prima facie* que otorga el secreto fiscal. Al respecto, es indispensable analizar los términos en los que fue hecha la solicitud de información por parte de la quejosa. En la solicitud de información pública 0610100156010 dirigida al Servicio de Administración Tributaria, realizada a través del portal electrónico del

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

sistema Infomex, la quejosa pidió que se le proporcionaran “los nombres de las personas físicas y morales a las cuales se les cancelaron sus créditos fiscales en el año 2007, los montos cancelados y las razones o motivos que fundamentaron esas cancelaciones”.

En nuestra opinión, se debía entender que la información relacionada con los montos de los créditos cancelados y las razones que justificaron esas cancelaciones no era información protegida por el secreto fiscal *si no se vincula a persona alguna*. En este sentido, puede decirse que se trata de información estadística respecto de la cual, conforme al artículo 22 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no se requiere el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales, toda vez que esa información no puede asociarse con el aquel al que pertenece.¹⁴

Ahora bien, los montos de los créditos cancelados y las razones que justificaron esas cancelaciones sí constituye información protegida *en principio* por el secreto fiscal *si se vinculan a los nombres* de las personas que obtuvieron ese beneficio en el ejercicio fiscal del año 2007, al tratarse de datos personales de contribuyentes identificados. Con todo, de acuerdo con la interpretación conforme del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación antes expuesta, la protección que otorga el secreto fiscal puede ser derrotada si existen razones de interés público que tengan mayor peso en el caso concreto.

¹⁴ **Artículo 22.** No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

[...]

II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

2. Examen del interés público en la apertura de la información

En primer lugar, es pertinente analizar el marco jurídico que regula la figura de la cancelación de créditos fiscales. De acuerdo con la doctrina especializada, la cancelación de créditos fiscales es “el acto mediante el cual se *deja* sin efectos o se anula un adeudo fiscal a favor de la autoridad hacendaria y a cargo del contribuyente, proveniente de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir a sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den carácter fiscal y el Estado tenga derecho a recibir por cuenta ajena.”¹⁵

El artículo 146-A del Código Fiscal contempla como supuestos de cancelación de créditos fiscales la *incosteabilidad* en el cobro y la *insolvencia* del deudor o los responsables solidarios.¹⁶ En este sentido, el artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 autorizaba a la Junta de Gobierno del SAT a determinar “el tipo de casos o supuestos en que procederá la cancelación por

¹⁵ Margáin Barraza, Emilio, “Cancelación de créditos Fiscales”, en Gabriela Ríos Granados (coord.), *Diccionario de derecho fiscal y financiero*, México, Porrúa/UNAM, 2007, p. 72.

¹⁶ **Artículo 146-A.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.

Se consideran créditos de cobro **incosteable**, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 200 unidades de inversión, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 20,000 unidades de inversión y cuyo costo de recuperación rebase el 75% del importe del crédito, así como aquéllos cuyo costo de recuperación sea igual o mayor a su importe.

Se consideran **insolventes** los deudores o los responsables solidarios cuando no tengan bienes embargables para cubrir el crédito o éstos ya se hubieran realizado, cuando no se puedan localizar o cuando hubieran fallecido sin dejar bienes que puedan ser objeto del procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando el deudor tenga dos o más créditos a su cargo, todos ellos se sumarán para determinar si se cumplen los requisitos señalados. Los importes a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, se determinarán de conformidad con las disposiciones aplicables.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las reglas de carácter general para la aplicación de este artículo.

La cancelación de los créditos a que se refiere este artículo no libera de su pago.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

imposibilidad práctica de cobro e incosteabilidad”.¹⁷ Con apoyo en ese poder normativo, se expidió el acuerdo JG-SAT-IVO-6-2007 en el que se detallaron los supuestos en los que existe imposibilidad práctica de cobro e incosteabilidad para los efectos del artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007.

En el primer caso, en el *punto primero* del acuerdo se aclararon y desarrollaron algunos aspectos relacionados con los requisitos que deben cumplirse para determinar que existe *imposibilidad práctica de cobro* en los siguientes supuestos: **(i)** el deudor no tenga bienes embargables; **(ii)** el deudor hubiera fallecido o desaparecido sin dejar bienes a su nombre; **(iii)** el deudor haya sido declarado en quiebra por sentencia firme; o **(iv)** no se tengan datos suficientes que permitan la identificación del deudor dentro de la información del expediente abierto.

En el informe 400-SAT-2008 dirigido al Presidente del Senado, el Administrador General de Recaudación del SAT detalló algunas variables adicionales que se tomaron en cuenta en el acuerdo JG-SAT-IVO-6-2007 para complementar los criterios de *incosteabilidad*

¹⁷ **Artículo 15.** Se faculta a las autoridades fiscales para que lleven a cabo la cancelación de los créditos fiscales cuyo cobro les corresponda efectuar, en los casos en que exista imposibilidad práctica de cobro, así como cuando exista incosteabilidad. Se considera que existe **imposibilidad práctica de cobro**, entre otras, cuando los deudores no tengan bienes embargables, el deudor hubiera fallecido o desaparecido sin dejar bienes a su nombre o cuando por sentencia firme hubiera sido declarado en quiebra.

Para que un crédito se considere **incosteable**, la autoridad fiscal evaluará los siguientes conceptos: monto del crédito, costo de las acciones de recuperación, antigüedad del crédito y probabilidad de cobro del mismo.

La Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria establecerá, con sujeción a los lineamientos establecidos en este artículo, el tipo de casos o supuestos en que procederá la cancelación por imposibilidad práctica de cobro e incosteabilidad a que se refiere este artículo.

La cancelación de los créditos a que se refiere este artículo no libera de su pago.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará un informe detallado a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, que deberá ser enviado a más tardar el treinta y uno de octubre de 2007, de las personas físicas y morales que hayan sido sujetas a la aplicación de esta disposición y los procesos deliberativos de la Junta de Gobierno del Sistema de Administración Tributaria para determinar los casos de incosteabilidad o imposibilidad de cobro. Dicho informe deberá contener al menos lo siguiente: Sector, actividad, tipo de contribuyente y porcentaje de cancelación.

Asimismo, dicho informe deberá contener el reporte de las causas que originaron la incosteabilidad o imposibilidad de cobro.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

previstos el artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 (monto del crédito, costo de las acciones de recuperación, antigüedad del crédito y probabilidad de cobro del mismo), entre los que destacan “la autoridad generadora del crédito, el concepto de ley, el deudor, los ingresos anuales del contribuyente, la actividad económica, la garantía, motivo y referencia del crédito, región geográfica, situación del contribuyente, estatus del crédito, situación del domicilio, situación legal, tipo de contribuyente, [y] control de origen del crédito.”

En esta línea, el *punto segundo* del acuerdo establece que se considera que existe incosteabilidad en el cobro en los siguientes supuestos: **(i)** créditos fiscales que al 31 de agosto de 2007 tengan una antigüedad igual o mayor a ocho años contados a partir de la fecha en la que se determinó el crédito fiscal, que de acuerdo al modelo de valuación de la cartera del Servicio de Administración Tributaria tengan un porcentaje promedio de recuperación de 13.39% o menor, sin importar su monto ni el costo de recuperación; y **(ii)** créditos fiscales que de acuerdo al modelo de valuación de la cartera del Servicio de Administración Tributaria al 31 de agosto de 2007 tengan una probabilidad de cobro igual o menor a \$11,500.00 por contribuyente, con una antigüedad igual o mayor a tres años contados a partir de la fecha en la que se determinó el crédito fiscal sin importar su monto.

Adicionalmente, el *punto tercero* del acuerdo especifica los casos en los que no procede la cancelación: **(i)** en el caso de los créditos fiscales garantizados; **(ii)** los que estén a cargo de personas físicas que se encuentren vinculadas a un procedimiento penal por la probable comisión de algún delito de carácter fiscal o cuando se trate de personas morales vinculadas a un procedimiento penal iniciado en

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

contra de personas cuya probable responsabilidad por la comisión de algún delito fiscal sea en términos del artículo 95 del Código Fiscal de la Federación, tampoco procederá la cancelación cuando se trate de personas físicas y morales que tengan poder relevante en personas morales que se encuentren vinculadas a un procedimiento penal por la probable comisión de un delito de carácter fiscal sin importar el crédito que, en su caso, haya generado el procedimiento respectivo, siempre y cuando la autoridad fiscal cuente con los elementos necesarios para cerciorarse de dicha situación; **(iii)** los derivados de sanciones impuestas por órganos jurisdiccionales o de sentencias de reparación del daño emitidas por éstos; **(iv)** los derivados de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares; y **(v)** los impugnados ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales.

En el referido acuerdo también se explica que del monto total de créditos cancelados, el 91.2% del total se realizó bajo el concepto de incosteabilidad y el 8.8% bajo el rubro de imposibilidad práctica de cobro. Ahora bien, aunque el artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 establece que la cancelación de un crédito fiscal no elimina la obligación de pago, ello no es obstáculo para considerar que los créditos cancelados están relacionados con la administración de recursos económicos del Estado, por lo cual existe un mandato de publicidad en términos de los artículos 134, y las fracciones V y VI del artículo 6º constitucionales.

Ahora bien, el artículo 134 de la Constitución establece expresamente que “[l]os recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.” En este sentido, si de lo anterior se deriva un mandato para transparentar todo lo que tenga que ver con la administración de los recursos económicos, debe concluir que existe un interés público en divulgar la información relacionada con los procesos de cancelación, lo que conlleva dar a conocer los nombres de los beneficiados.

Por otro lado, la fracción V del artículo 6º constitucional también establece un mandato de publicidad para que las autoridades divulguen “la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”. En este sentido, las cancelaciones pueden verse simplemente como actos de gestión de los recursos públicos. Si ello es así, es evidente que existe un interés público en conocer quiénes fueron los beneficiarios de esta política pública.

En la misma línea, la fracción VI del artículo 6º constitucional establece un mandato de publicidad en relación con “la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales”. La cancelación de un crédito fiscal puede equipararse a una entrega de recursos públicos. Visto de esta manera, podía concluirse no sólo que existe un interés público en conocer la información relacionada con los nombres de los beneficiarios, sino incluso una obligación constitucional de hacer públicos esos nombres.¹⁸

En sentido similar, también existe un mandato de publicidad derivado del artículo 12 de la Ley Federal de Transparencia, de

¹⁸ Otra forma de aproximarse a este problema, era afirmar que derivado de la citada fracción VI del artículo 6º constitucional existe una excepción a la protección de los datos de las personas que se han beneficiado con recursos públicos. Si se considera que el beneficiario de un proceso de cancelación de créditos está de alguna forma “recibiendo” un recurso público, la conclusión debía ser que por mandato constitucional en este caso no hay protección a los datos personales de los beneficiarios.

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

acuerdo con el cual se debe publicitar “toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos”.

El artículo 4º de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental declara que son objetivos de dicha ley, entre otros, *transparentar* la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos (fracción II), favorecer la *rendición de cuentas* a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados (fracción IV) y contribuir a la *democratización* de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho (fracción VI).

Con apoyo en el marco normativo antes expuesto, consideramos que los montos de los créditos cancelados y las razones que justificaron dichas cancelaciones vinculados a los nombres de las personas que fueron beneficiadas con dicho procedimiento en el ejercicio correspondiente al año 2007 constituyen información que *promueve el interés público*. Es importante señalar que al ser los nombres de los contribuyentes el elemento que determina que el resto de la información esté protegida en principio por el secreto fiscal, al identificar a las personas a las que pertenece la información, lo que debe justificarse en este caso es la idoneidad del nombre de los beneficiados para promover el interés público, como a continuación se expone.

En primer lugar, los nombres de las personas beneficiadas aportan información para hacer *más transparente* el proceso de toma de decisiones que llevó a cabo la autoridad tributaria al cancelar los créditos fiscales de las personas. Como lo reconoce la propia

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

autoridad, entre las variables que se tomaron en cuenta en su política pública de cancelaciones hay criterios vinculados a la situación o características de las personas beneficiadas. Los ciudadanos interesados en evaluar el diseño y la implementación de esa política pública deben contar con la mayor cantidad de elementos que le permitan normar su juicio. Por lo demás, en un caso como éste la apertura de la información también puede brindar la oportunidad para que la agencia gubernamental involucrada proporcione *información adicional* que permita entender de mejor manera el proceso de toma de decisiones que tuvo lugar en el diseño e implementación de esa política tributaria. En este sentido, es indudable que la información solicitada ayuda a transparentar la forma en la que actuó la autoridad en un tema de gran interés.

En segundo lugar, conocer los nombres de las personas beneficiadas por la política pública de cancelación de créditos fiscales es un elemento que también contribuye a la *rendición de cuentas* de las autoridades tributarias. De acuerdo con lo expuesto en relación al marco jurídico que rige las cancelaciones de los créditos fiscales, la autoridad tributaria tiene un margen de actuación para diseñar e implementar esa política fiscal. En este sentido, el hecho de que la autoridad haya ejercitado una facultad con estas características no quiere decir que pueda actuar arbitrariamente. La información puede servir, por ejemplo, para saber si la autoridad actuó de forma arbitraria o favoreciendo determinados intereses.

Finalmente, la información solicitada permite conocer aspectos relacionados con la actuación de la autoridad en el ámbito de la administración de los recursos públicos. De acuerdo con lo expuesto, existen mandatos constitucionales derivados de los artículos 134 y 6º que garantizan la máxima apertura de la información relacionada con

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

los recursos económicos del Estado. En este orden de ideas, el artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece expresamente que “los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos”. En consecuencia, es indudable que existe un interés público en que la ciudadanía conozca la forma en la que se administran los recursos públicos. En este caso, la información solicitada favorece la fiscalización del uso de esos recursos.

3. Razones de interés público para mantener la privacidad

Una vez constatado que existen razones de interés público a favor de la divulgación de la información protegida *prima facie* por el secreto fiscal, es necesario identificar las razones de interés público que juegan a favor de mantener la protección a los datos personales. Uno de los posibles perjuicios que podría ocasionar la divulgación de la información solicitada está relacionado con la posibilidad que ésta tenga un *impacto negativo en la administración tributaria*, de tal suerte que se desincentive la cooperación con la autoridad fiscal ante el temor de los contribuyentes de que se divulgue su información personal en poder de la autoridad. No obstante, consideramos que se trata de una posibilidad muy remota porque requiere que se actualicen una gran cantidad de condiciones adicionales. En este sentido, no puede estimarse que hubiera elementos para afirmar que es un riesgo fundado.

Otro argumento que se debe considerar para analizar los posibles perjuicios que se podrían ocasionar con la apertura de la información relativa a los créditos fiscales cancelados en 2007 se

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

relaciona con un eventual riesgo a la *seguridad de los contribuyentes* beneficiados con esta política pública. Con todo, en nuestra opinión, un crédito fiscal no refleja necesariamente la capacidad económica del contribuyente ni constituye un elemento del cuál pueda desprenderse la magnitud de su patrimonio. En consecuencia, el nombre de una persona beneficiada con una política pública como la analizada no aporta información concluyente sobre la capacidad económica o el patrimonio de alguien. De ahí que el riesgo de afectar la seguridad de los contribuyentes sea muy remoto.

Una objeción adicional a la apertura de la información solicitada se refiere al perjuicio que se ocasionaría a las personas cuyos nombres fueran revelados si la opinión pública asociara el beneficio que recibieron con una actuación irregular, de dudosa legalidad o al margen de la ley por parte de la autoridad. No obstante, además de tratarse de un riesgo muy incierto, la apertura de la información constituye una oportunidad para que la autoridad *aclare* los criterios considerados para realizar la cancelación y que los mismos beneficiados con esa política pública despejen cualquier duda que se tuviera en relación con la actuación de la autoridad tributaria.

Por último, otro argumento en contra de la divulgación de los datos solicitados es que la información relativa a los nombres de las personas cuyos créditos fiscales fueron cancelados resulta innecesaria para evaluar la política efectuada por las autoridades fiscales, debido a que lo relevante para ello es transparentar las razones por las que se cancelaron y no a quién se benefició. Sin embargo, como se señaló en líneas anteriores, los nombres de las personas a las que se les cancelaron sus créditos fiscales constituyen una información idónea

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

para promover ese fin por las siguientes razones: aporta elementos que hacen más transparente el proceso de decisión que llevó a cabo la autoridad; contribuye a la rendición de cuentas de una facultad que le da a la autoridad fiscal un amplio margen de actuación; y permite conocer aspectos relacionados con la actuación de la autoridad en el ámbito de la administración de los recursos públicos.

4. Balance de razones a favor y en contra de la apertura

Cuando se realiza el test de interés público con la finalidad de resolver una solicitud de información que conlleva datos personales en poder de las autoridades, además de los *argumentos* que se esgrimen para justificar la divulgación hay que tomar en cuenta dos cosas: la *forma* en la que se hace la solicitud y el *tipo de datos personales* involucrados.

En el presente caso, en la solicitud de información los datos personales se *vinculan* a una política pública de carácter fiscal. Dicho de otra forma, no se solicitaron datos de personas específicas, sino los *nombres de todas las personas* beneficiadas con la cancelación de créditos fiscales. Esta distinción es relevante porque en estos casos, cuando hay datos personales de por medio, no puede atenderse una solicitud de información en poder de autoridades estatales que únicamente tienda a satisfacer la curiosidad de las personas.

En cuanto al segundo aspecto a tener en cuenta, hay que destacar que en el presente caso no se solicitaron datos personales de *carácter sensible*.¹⁹ La información requerida fueron *exclusivamente*

¹⁹ De acuerdo con la fracción VI del artículo 3º de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, los datos personales sensibles son “[a]quellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar

VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL AMPARO EN REVISIÓN 699/2011

“nombres” de personas. Esta variable es importante porque la protección a los datos personales debe ser más intensa en la medida en que la información revele aspectos más íntimos de la vida privada de las personas. En el caso del nombre, es el dato personal más expuesto a la publicidad y la divulgación en la medida en que es indispensable darlo a conocer para identificarnos, tanto en contextos que conciernen a nuestra vida pública como en la privada. En realidad, el derecho fundamental a la protección de datos personales otorga al nombre una *protección instrumental*.

Como se señaló, el nombre es un dato personal que sirve para *identificar* a una persona. La prohibición de divulgación del nombre sólo se justifica en la medida en que éste puede servir para identificar a quién pertenece cierta información en poder de las autoridades que revele aspectos de la vida íntima de una persona. Y aun en esos casos existen muchos supuestos donde el legislador ha determinado que existen *razones de interés público* para divulgar esa información íntima o hacerla pública. Una muestra de ello es la existencia de registros públicos, como el registro civil o los registros de la propiedad inmobiliaria, donde los nombres de las personas son susceptibles de conocerse a pesar de que se asocian a información sobre su vida privada, como la referente a la filiación o al patrimonio.

Ahora bien, aun suponiendo que existiera un riesgo de afectar el adecuado funcionamiento de la administración tributaria, la seguridad de los contribuyentes o generar un malentendido que pudiera afectar la fama pública de las personas, es importante destacar que ese riesgo estaría ocasionado por la divulgación de datos personales

origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual.”

**VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL
AMPARO EN REVISIÓN 699/2011**

vinculados a una política pública tributaria relacionada con la administración de recursos públicos. Ante ese escenario, de conformidad con el principio constitucional de *máxima publicidad*, la transparencia, la rendición de cuentas y la publicidad del gasto público que se promueven con la divulgación de la información solicitada debe tener *mayor peso* que el interés en mantener la protección de los datos personales solicitados. Por lo demás, no pasa inadvertido que la publicidad de esa información resulta crucial para determinar si la autoridad tributaria se condujo de conformidad con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que disciplinan el ejercicio del gasto público de conformidad con el artículo 134 constitucional.

De acuerdo con lo expuesto, se debe concluir que existen razones de interés público para revelar a la quejosa *en este caso concreto* los datos personales de los contribuyentes que fueron beneficiados con la cancelación de créditos fiscales en el año de 2007. En consecuencia, se debía ordenar a la autoridad responsable, Coordinador de Apoyo Operativo de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, atender en sus términos la solicitud de información hecha por la quejosa y, en su caso, si lo estimase pertinente, entregar también la información necesaria para clarificar los criterios que siguió la autoridad tributaria en el diseño e implementación de la política pública de cancelación de créditos en el periodo solicitado.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**VOTOS QUE SE FORMULAN EN EL
AMPARO EN REVISIÓN 699/2011**

MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA