



S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 3 4
O R D I N A R I A
LUNES 8 DE ABRIL DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con treinta y nueve minutos del lunes ocho de abril de dos mil diecinueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número treinta y tres ordinaria, celebrada el jueves cuatro de abril del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del ocho de abril de dos mil diecinueve:



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**I. 38/2016 y
39/2016**

Acción de inconstitucionalidad 38/2016 y acumulada 39/2016, promovidas por la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veintisiete de abril de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I. se propuso: *“PRIMERO. Son procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 38/2016 y su acumulada 39/2016. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 117 a 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos; en la inteligencia de que ésta surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a las normas impugnadas, a la oportunidad y a la legitimación.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá, respecto del considerando segundo, estimó que se debe advertir de oficio una causa de improcedencia, dado que el



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

diecinueve de abril de dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial de Morelos una reforma al artículo 119, fracciones I y VIII, así como su párrafo penúltimo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, entre otras cuestiones, para modificar el requisito de la representación de recurrente —de una legal a una simple— y para cambiar el carácter de otros requisitos —de obligatorios a potestativos—.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. modificó el proyecto, en su considerando segundo, para sobreseer respecto del artículo 119, fracciones I y VIII, así como su párrafo penúltimo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, en virtud del Decreto 1756, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecinueve de abril de dos mil diecisiete. Aclaró que el proyecto se presentó ante la Secretaría General de Acuerdos el treinta de noviembre de dos mil dieciséis.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a las normas impugnadas (sobreser respecto del artículo 119, fracciones I y VIII, así como su párrafo penúltimo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos), a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. presentó el considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El proyecto modificado propone declarar la invalidez de los artículos 117, 118, 119, fracciones de la II a la VII y XI (sic), así como sus párrafos antepenúltimo y último, y del 120 al 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos; en razón de que, de una interpretación sistemática y armónica de los artículos 6, apartado A, fracciones IV y VIII, párrafo segundo, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, constitucional, se advierte que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión la regulación de lo relativo a los medios de impugnación en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, lo cual se refuerza con las consideraciones sostenidas en el procedimiento de reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, de las que se desprende que la intención del Constituyente fue homologar en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública lo concerniente a los medios de defensa en materia de transparencia y acceso a la información pública, cuyos artículos 1 y 2 establecen que su finalidad es regular, entre otras cuestiones, los procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información pública y,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en sus diversos numerales 41 y 42, faculta al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y a los organismos garantes en las entidades federativas para conocer y resolver los recursos de revisión e inconformidad previstos en la propia ley general.

En este sentido, dado que las normas impugnadas prevén mecanismos de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información, cuya regulación es competencia exclusiva del Congreso Federal, se declara fundado el argumento de la accionante en su primer concepto de invalidez, en el sentido de que el Congreso del Estado de Morelos no tiene atribuciones para establecer los recursos que hagan efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y, por consecuencia, se declara la invalidez de los preceptos referidos.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá consideró que la redundancia en las leyes locales del contenido de la ley general no transgrede las facultades del legislador federal de establecer los procedimientos para ejercer el derecho de acceso a la información pública, establecida en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo, y 73, fracción XXIX-S, constitucionales pues, si bien la facultad de establecer estos procedimientos es competencia exclusiva del legislador federal y fue la voluntad del Constituyente homologar los procedimientos para ejercer ese derecho en todos los Estados, ello no impide *per se* a



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

las legislaturas locales retomar las normas que regulan los procedimientos de la ley general y plasmarlas en sus leyes locales, ya que en materia de transparencia no existe un mandato expreso en ese sentido, como ocurre con otras materias.

Por tanto, en el caso considerará inconstitucionales los artículos en los que el legislador local se apartó sustancialmente del procedimiento establecido en la ley general. Así, estará por la inconstitucionalidad de los artículos 117, 118, fracción XII, 120, 121, 123, 126, 127, 128 y 139 impugnados, y por la validez del resto de los artículos reclamados porque no modifican sustancialmente el proceso establecido en la ley general. Anunció voto particular.

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó en contra de la declaración de invalidez del proyecto por el argumento de incompetencia de la legislatura estatal, dado que ni del proceso legislativo de la reforma constitucional respectiva ni del de la ley general se estableció como materia exclusiva de la Federación legislar los medios de impugnación en materia de transparencia, de tal manera que esté vedada dicha competencia a los Estados, menos para reproducirlos literalmente. Recordó que reiteradamente ha sostenido que esa prohibición de reproducción literal ocasiona que las leyes locales no sean congruentes, dado que, en la práctica, el ciudadano de una entidad federativa tendrá que solicitar el acceso a la información teniendo en



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cuenta la ley local que le rige, simultáneamente con la ley general.

Retomó que en el proceso legislativo de la reforma constitucional correspondiente, si bien se analizaron las iniciativas en las que algunos legisladores se pronunciaron por establecer un sistema de sólo una legislación Federal o general, y que los Estados únicamente se limitarían a aplicarla, como una instrucción de homologación, también existe el dictamen de la Cámara de origen (Senadores) de cuyo contenido se advierte que “Corresponderá a las legislaturas de cada Estado y del Distrito Federal, atendiendo a sus circunstancias y condiciones específicas, adaptar o mejorar los mínimos establecidos en la Ley General y con ello contribuir a un derecho que cumpla con las condiciones de progresividad y gradualidad necesarias para responder a la complejidad que tiene nuestro país. De esta forma se puede garantizar el doble objetivo de tener bases compartidas sobre la comprensión, características y requisitos de ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información (profundizando en la ruta señalada por la importante reforma al artículo 6° de julio de 2007), pero a la vez respetando el sistema federal que nos hemos dado como nación, y que obliga a reconocer ámbitos de regulación propios en cada entidad federativa”.

Por su parte, la exposición de motivos de la ley general de la materia enunció que “Así, se permite que esos órdenes de gobierno puedan y deban precisar lo conducente, incluso



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ampliarlo, ya sea en la legislación vigente o en aquélla que en su momento deberán reformar o expedir, de forma tal que expresen mejor las condiciones específicas aplicables a cada una de ellas. Es importante destacar que se trata de garantizar sin evasivas un derecho fundamental y que por tanto, corresponde a las legislaturas, estatales y del Distrito Federal, el desarrollo del contenido de esas leyes, con sujeción a la ley General que se propone, y continuar en el camino para que el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información sea congruente, coherente y no contradictorio a nivel nacional, y garantizar sin evasivas el derecho y asegurar la apertura informativa; es decir se pretende homologar los procedimientos de acceso a la información en todos los ámbitos de aplicación de la República Mexicana [...] Coexistencia de leyes [...] De tal forma, que se colige que la garantía del derecho de acceso a la información es una atribución concurrente entre los niveles de gobierno federal y estatal, y no exclusiva de la Federación, diseño legal que se identifica con las denominadas leyes constitucionales o reglamentarias que, en sí misma[s], desarrolla alguna disposición contenida en la Carta Magna, por lo que resulta ser una extensión o ampliación de la misma y no solo una derivación, como lo es la ley federal”.

Concluyó que no hay una absoluta decisión del Constituyente en el sentido de que esta materia es de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, mediante una ley general, ni siquiera en cuanto a los procedimientos, y



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

resaltó que únicamente se trata de homologar la existencia de los recursos —revisión e inconformidad, que se resuelven por el INAI—, mas no impedir constitucionalmente a las entidades federativas retomar el texto de la ley general y, en su caso, mejorarlo, por ejemplo, estableciendo menores plazos de resolución, ampliando la manera en que se accede a la información o valorando que algunos expedientes públicos no serán reservados.

Coincidió con el señor Ministro González Alcántara Carrancá en que la homologación podrá respetar los lineamientos mínimos de la ley general pero, al mismo tiempo, permitirá a las entidades federativas legislar esta materia, inclusive, previendo mejores condiciones que la de dichos mínimos.

Estimó que, entrando en materia, el artículo 119 prevé el requisito de la representación legal, lo cual resulta ser un obstáculo para el acceso a la información, entre otros requisitos, como dar un domicilio para las notificaciones conducentes, siendo que la misma entidad federativa, mediante el diverso decreto citado, corrigió para establecer que esos requisitos son optativos.

Valoró que el proyecto propone un criterio muy cercano a la materia adjetiva penal, en la que existe un mandato expreso del Constituyente en el sentido de que es exclusiva del Congreso de la Unión. También estimó que no se trata del caso de las leyes generales distributivas en materias de educación o salud, en donde más claramente —aunque con



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cierto margen interpretativo— se diferencian las competencias de la Federación y las entidades federativas.

Acotó que, en el caso, no hay una materia distribuible, ya que las solicitudes de información a las autoridades locales se rigen por la ley local y, las dirigidas a las autoridades federales, por la ley federal. Asimismo, la ley local repitió casi íntegramente muchos preceptos de la ley general, lo cual no resulta inconstitucional.

Por tanto, se apartó del proyecto porque, por una parte, no hay una disposición constitucional expresa que le dé al Congreso Federal la facultad legislativa exclusiva en esta materia y, por otra parte, se debe analizar si la regulación cuestionada desborda, excede o contradice la Constitución o, en su caso, los mínimos de la ley general de la materia, en esa homologación, en detrimento del derecho de acceso a la información.

La señora Ministra Piña Hernández adelantó su criterio para éste y los demás asuntos en los que se analicen las diversas leyes de transparencia de las entidades federativas.

Estimó que esta ley contempla varios artículos referentes tanto a los pueblos indígenas como a las personas con discapacidad, por lo que es obligación del Estado Mexicano, constitucional y convencionalmente, realizar la consulta previa respectiva. Adelantó que, en ese caso, esta ley tendría que ser invalidada, al existir ese vicio dentro de su proceso legislativo. Anunció que, si queda en la



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

minoría en este planteamiento, se pronunciará sobre el proyecto en particular.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la pregunta acerca de si el decreto impugnado debió o no someterse a consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para su validez, no se requería dicha consulta. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

La señora Ministra Piña Hernández compartió la postura del señor Ministro Laynez Potisek, en cuanto a que en la exposición de motivos de la reforma constitucional publicada el siete de febrero de dos mil catorce —en la que, entre otros, se reformó artículo 73, para adicionar la fracción XXIX-S, mediante la cual se otorgó la atribución al Congreso de la Unión: “Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno”— se



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

reconoce expresamente por el Constituyente la competencia de las entidades federativas para legislar en materia de transparencia y protección de datos personales, así como para adaptar o mejorar los mínimos establecidos en las leyes generales para atender a sus circunstancias y condiciones específicas, ya que la intención de dicha reforma fue la construcción de un federalismo eficiente en materia de acceso a la información y protección de datos personales, consistente en que las legislaturas locales homologaran sus legislaciones para hacer efectivo ese derecho de acceso a la información y protección de datos personales, en términos de los artículos 6, 116 y 122 constitucionales.

En el caso concreto, consideró que no debe atenderse a un parámetro de contraste meramente formal, a saber, competencial, dado que las legislaturas estatales tienen competencia reconocida por la Constitución para legislar en la materia, pues incluso se advierte del artículo transitorio quinto de la citada reforma constitucional que “Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto”, por lo que se debe tomar en cuenta que la ley general estableció las bases mínimas y comunes en esta materia para todos los Estados de la República.

Retomó que, para este y los futuros casos similares, su postura será: 1) partir de la premisa de que tanto la



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Federación como los Estados tienen competencia para legislar en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, 2) reconocer que el objeto de las leyes generales, previstas en el artículo 73, fracción XXIX-S, no es distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno ni excluir o alterar aquellas contenidas por la Constitución General, sino establecer mínimos, entre otros, para los procedimientos que garanticen el ejercicio homogéneo de estos derechos humanos en todo el país, constituyéndose así en una ley marco, 3) determinar que los Estados no podrán disminuir estos mínimos sino, en su caso, ampliarlos, siempre y cuando superen un análisis estricto de la legislación que se emita, en el sentido de que la maximización de ese derecho debe ser tan evidente que justifique la ruptura del principio de homologación, y 4) reconocer que las legislaciones que se emitan puedan regular cuestiones no previstas en las leyes generales con el objeto de ajustar el marco general a su realidad específica pero, en todo caso, dicho ejercicio deberá ser acorde a los principios y bases contenidas en las leyes generales y para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la información y protección de los datos personales, a partir de un análisis laxo sobre la legislación local emitida, en tanto que la condición que genera su aplicación es la falta de una previsión en la ley general.

En ese contexto, se manifestó en contra del proyecto, en este caso.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Esquivel Mossa coincidió con la señora Ministra Piña Hernández, pues el artículo 116, fracción VIII, constitucional prevé que “Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho”, lo cual no significa que las Constituciones estatales, al establecer sus órganos garantes, deban asumir como procedimiento único el previsto por el Congreso de la Unión en su ley general, ya que sería ilógico que el Constituyente Permanente hubiese ordenado incorporar, en los máximos ordenamientos locales, normas procedimentales en materia de transparencia gubernamental, pues es obvio que esta normativa pertenece al ámbito de otras leyes de menor jerarquía a nivel estatal.

De esta forma, indicó que si el artículo 2 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé los objetivos de dicho ordenamiento, esas finalidades deben interpretarse en función de la libertad de configuración legislativa que le otorgó la Constitución Federal, siempre y cuando no se aleje, de modo palpable, de las bases y principios señalados por dicha ley, respetando asimismo lo dispuesto en su artículo transitorio séptimo: “No se podrán



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

reducir o ampliar en la normatividad federal y de las Entidades Federativas, los plazos vigentes en la normatividad de la materia en perjuicio de los solicitantes de información”.

Concluyó que los órdenes jurídicos de las entidades federativas están constreñidos a armonizar su régimen jurídico interno en materia de transparencia conforme a las bases y principios reconocidos en la Constitución Federal y pormenorizados en la ley general pero, al mismo tiempo, gozan de libertad para ampliarlos o ajustarlos, de acuerdo con su realidad social, a condición de que respeten tales bases y principios como un mínimo, del cual no pueden apartarse, ateniéndose estrictamente a su específico ámbito de competencia estatal.

El señor Ministro Pérez Dayán explicó que el derecho de acceso a la información está reconocido por el artículo 6 constitucional, siendo que el Constituyente, entendiendo la necesidad de uniformar los procedimientos y formas para el cumplimiento absoluto de esta prerrogativa ciudadana en todos los órdenes de gobierno —municipal, estatal y federal—, instruyó a través del artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional al Congreso de la Unión para que emitiera la ley general en la que atendiera lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción VII, párrafo segundo —“El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho”—, y 116, fracción VIII —“Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho”— constitucionales, esto es, la materia sustantiva del derecho de acceso a la información pública.

No obstante, observó que la ley general de la materia contiene un capítulo específico sobre la parte adjetiva de esta prerrogativa fundamental, es decir, la manera en que ésta es alcanzada por los destinatarios, teniendo como sujetos obligados a todas las autoridades. Al respecto, subrayó que la Constitución establece estas modalidades, siempre bajo el principio de máxima publicidad; sin embargo, reserva datos sensibles, privados y confidenciales.

Apuntó que, en el derecho administrativo, uno de los retos de su regulación es diferenciar entre las normas sustantivas y las adjetivas, siendo que una de las dificultades para la seguridad jurídica es que, en el orden administrativo al cual pertenece la información pública, existe una



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

multiplicidad de recursos y sistemas de defensa con los que cuenta aquel sujeto a quien le corresponde formular la solicitud de acceso a la información. Valoró que eso motivó al Constituyente para vincular, uniformar y dar certeza a la materia adjetiva de transparencia, mediante el establecimiento de procedimientos únicos y uniformes.

Por ello, respaldó la propuesta del proyecto, en el sentido de que existe una competencia exclusiva para determinar esta materia, atribuida totalmente a su ley general, expedida por mandato de la propia Constitución para determinar los procedimientos de acceso a la información, así como los sistemas de revisión encargados a los órganos constitucionalmente facultados para vigilar el cumplimiento del derecho fundamental de acceso a la información. Por tanto, los Congresos Estatales no pueden emitir leyes que regulen ese aspecto, aun bajo el pretexto de simplemente reproducir la ley general, pues se corre el riesgo de establecer normas diferenciadas que produzcan en los particulares confusión sobre el tipo de recursos y plazos para interponerlos, entre otras cuestiones. En ese tenor, consideró que la legislación cuestionada invadió la facultad exclusiva de la Federación en esta materia, por lo que se produce su invalidez.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que reiteradamente se ha pronunciado en este Tribunal Pleno en el sentido coincidente al de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Laynez Potisek y Piña



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Hernández, a saber, que la repetición de las leyes generales en las leyes locales no violenta la facultad expresa de la Federación en la materia respectiva.

Sugirió al señor Ministro ponente Medina Mora I. realizar una interpretación sistemática, en el sentido de que, para la expedición de la ley general en la materia por parte del Congreso de la Unión, si bien los artículos 6, apartado A, fracción VII, párrafo segundo, y 116, fracción VIII, constitucionales utilizan la expresión “la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho”, y el diverso 73, fracción XXIX-S, contempla “Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno”, este último deberá entenderse que prevé los procedimientos del ejercicio de este derecho, con el fin de evitar una contradicción entre los textos constitucionales.

Consideró que, independientemente de lo anterior, en atención al principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el artículo 1º constitucional, debe reconocerse la competencia de las legislaturas locales en la materia para que, mientras no contraríen lo señalado en la ley general, establezcan mejores condiciones para el ejercicio de este derecho y su efectiva protección. Por ello,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

se sumó a quienes se han manifestado en contra del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió la postura de que se trata de una materia regulada en una ley general, pero con concurrencia de competencias entre la Federación y los Estados, por lo que éstos también tienen competencia para regular los recursos que establece la ley federal, siempre y cuando no excedan los principios y las normas generales plasmados en la ley general. Por ese motivo, valoró que la ley cuestionada no resulta inconstitucional por invadir la esfera de competencias de la Federación.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió, en general, con que las Legislaturas de los Estados pueden legislar esta materia, atendiendo a los principios establecidos en la Constitución y en la ley general correspondiente; sin embargo, tratándose de los recursos específicamente señalados, no puede haber esa facultad porque, en el caso, algunos preceptos cuestionados establecen competencias y plazos de los recursos ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo cual no es dable legislar a los Estados.

En ese sentido, se manifestó a favor del proyecto, al considerar inválidas las normas combatidas porque la Legislatura del Estado carece de competencia para legislar al respecto; no obstante, aclaró que no todos los artículos combatidos son necesariamente inconstitucionales porque algunos de ellos simplemente reiteran el texto de la ley



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

general, de conformidad con su postura señalada en los precedentes que datan desde dos mil diez.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en contra del proyecto porque no es constitucionalmente sostenible que los Estados no tengan competencia en esta materia, en tanto que no se ha federalizado ni existe reserva de ley, sino que es concurrente, siendo que la ley general preverá las bases, principios generales y procedimientos.

Aclaró que se ha sostenido que los Estados no pueden repetir lo contemplado en la ley general en aquellos aspectos en los que la Constitución establece reserva de fuente, por ejemplo, en la figura de las coaliciones. Reiteró que ello no ocurre en el caso de la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, por lo que es una materia concurrente y, por ende, las entidades federativas pueden legislar sobre los procesos de protección de datos, siempre y cuando no contradigan la Constitución, los tratados internacionales o la ley general.

Destacó que, ante un tema de distribución competencial entre la Federación y los Estados, como la materia del caso, debe atenderse a lo previsto en los artículos 124 —“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”—, 6, apartado A, fracción VII, párrafo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

segundo —“El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho”—, 73, fracción XXIX-S —“El Congreso tiene facultad: [...] Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno”—, y 116, fracción VIII —“Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho”—, constitucionales, así como el artículo transitorio quinto de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, en materia de transparencia —“QUINTO. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto” —.

Recapituló que, conforme con lo anterior, no existe ningún precepto constitucional que establezca que las legislaturas locales no tienen atribuciones para prever cuestiones que no estén en la ley general o para desarrollar los principios que están en la ley general, al tratarse de una típica concurrencia legislativa.

Explicó que la Constitución contempla diversos sistemas de concurrencias: 1) la clásica, en la cual la función de las leyes generales es de distribuir las competencias entre los órganos de gobierno, por ejemplo, en materias de salubridad general o educación, 2) cuando su función es de establecer mecanismos de coordinación, entra otras, en materias de seguridad pública y sistema nacional anticorrupción, 3) cuando les corresponde regular en forma exclusiva un cierto ámbito en la materia, como el citado caso de las coaliciones en materia electoral, y 4) cuando únicamente establecen las bases mínimas a las que debe ceñirse la legislación estatal, por ejemplo, los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Adelantó que, una vez que se vote este tema competencial, de no prosperar la propuesta del proyecto, se deberá analizar si cada uno de los preceptos impugnados cumple o no lo previsto en la Constitución, los tratados internacionales y la ley general. Reiteró que, al no existir una



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

reserva de fuente, los Estados pueden válidamente repetir los preceptos de la ley general.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. aclaró que el proyecto parte de una interpretación sistemática y armónica de los artículos 6, 73 y 116 constitucionales, pero con una conclusión distinta a la expresada por los señores Ministros que están en contra de la propuesta.

Precisó que el proyecto no señala que esta materia esté federalizada, sino que es concurrente, mas debe entenderse que la ley general es taxativa, es decir, no establece mínimos a desarrollar, sino reglas precisas sobre las que, si las legislaturas de los Estados se apartan, invaden la competencia federal, máxime que se trata de procedimientos rígidos que se sustentan en el principio de expeditez. En ese sentido, estimó que la ley general no permite que los Congresos locales puedan legislar al respecto.

Adelantó que, de votarse su propuesta en contra, realizará una propuesta alternativa al Tribunal Pleno.

El señor Ministro Pérez Dayán difirió de la aclaración del señor Ministro ponente Medina Mora I. al proyecto, en el sentido de que la legislación general fue suficientemente amplia y cuidadosa para regular la materia. Se refrendó de acuerdo con el proyecto porque la Constitución, mediante su artículo 73, fracción XXIX-S, reconoce la competencia del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

reglamentarias que desarrollen los principios y bases de los artículos 6 y 116 constitucionales, entre ellos, los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. recalcó que el proyecto parte de una interpretación armónica y sistemática, tomando en cuenta el mandato concreto de la Constitución para emitir la ley general de la materia, la cual es exhaustiva y taxativa, no porque esté bien o mal regulada, sino porque así lo mandata el artículo 6 constitucional.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 117, 118, 119, fracciones de la II a la VII y XI (sic), así como sus párrafos antepenúltimo y último, y del 120 al 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, a partir de un aspecto competencial, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos en contra de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales con salvedades en cuanto a que las legislaturas locales válidamente pueden reiterar lo establecido en las leyes generales, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron a favor.

Por tanto, la votación definitiva deberá indicar:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 117, 118, 119, fracciones de la II a la VII y XI (sic), así como sus párrafos antepenúltimo y último, y del 120 al 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, en cuanto a la competencia del Congreso del Estado de Morelos para regular en materia de transparencia, específicamente, en cuanto al recurso de revisión. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales con salvedades en cuanto a que las legislaturas locales válidamente pueden reiterar lo establecido en las leyes generales, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra y por la incompetencia del Congreso del Estado de Morelos para regular en materia de transparencia, específicamente, en cuanto al recurso de revisión.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. solicitó retirar el proyecto para ajustarlo conforme a esta votación y analizar el segundo concepto de invalidez, atinente a si los artículos 117, 121, 123, 126 y 127, fracciones I y II, son o no consistentes con la ley general. Anunció que presentará esta propuesta modificada a la brevedad posible.

El señor Ministro Aguilar Morales consultó si la última votación es definitiva.



Sesión Pública Núm. 34

Lunes 8 de abril de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea respondió afirmativamente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea acordó retirar el asunto de la lista.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena **solicitó retirar la acción de inconstitucionalidad 37/2016**, listada bajo su ponencia, dada la votación tomada en último término en la acción de inconstitucionalidad 38/2016 y acumulada 39/2016, para ajustarlo de conformidad.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea acordó retirar el asunto de la lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y cuatro minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el martes nueve de abril del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS