



CRÓNICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA: RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA Y LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO

**TRIBUNAL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**PROTECCIÓN A LA VIDA PRIVADA O DATOS PERSONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,
EN RELACIÓN CON LA PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES PATRIMONIALES Y DE
INTERESES**

*Redacción: Jocelyn Arzate Alemán**

En agosto de 2016, diversos diputados integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión promovieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del propio Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

Los diputados accionantes impugnaron los artículos 29, 34, párrafo tercero y 48, párrafo primero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como el artículo tercero transitorio, párrafo sexto, del Decreto por el que se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.¹

* *Funcionaria adscrita a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

¹ **Artículo 29.** Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

Artículo 34. (...) Asimismo, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los Declarantes deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por el artículo 29 de esta Ley.

Artículo 48. El Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, expedirá las normas y los formatos impresos, de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los Declarantes deberán presentar la declaración de intereses, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por el artículo 29 de esta Ley. (...)

Los promoventes señalaron como conceptos de invalidez, en esencia, que el artículo 29 impugnado atentaba contra el punto central de la reforma constitucional en materia anticorrupción, esto es, la publicidad total de las declaraciones que deben de rendir los servidores públicos, con la finalidad de consolidar una confianza social respecto a las autoridades y como garantía del uso arbitrario del poder y el combate a la corrupción.

Así también, se refirió que los artículos impugnados vulneraban el principio de reserva de ley, toda vez que el legislador no estableció el marco legal para graduar el alcance del derecho a la información pública que deben contener las declaraciones de los servidores públicos, facultándose al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para delimitar este tipo de información, lo que además genera la posibilidad de que se constituyan tipos administrativos en blanco.

Bajo ese contexto, le correspondió conocer de esta acción de inconstitucionalidad al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El **Ministro José Ramón Cossío Díaz** elaboró el proyecto de resolución correspondiente que fue analizado en las sesiones públicas del 12 y 13 de junio de 2017.

En el proyecto que se sometió a consideración de los Ministros, se llevó a cabo un análisis conjunto de la regulación de un derecho constitucional y una de las materias que pertenece a un sistema nacional, esto es, el artículo 6o. constitucional en materia de derecho de acceso a la información pública y la materia de responsabilidades administrativas contenida en el artículo 113 constitucional, el cual está relacionado con el Sistema Nacional Anticorrupción.

En razón de lo anterior, en la consulta se determinó, como primer aspecto, en qué consiste el derecho de acceso a la información pública establecido en el artículo 6o. constitucional y cuáles son sus límites en relación con los servidores públicos.

De esta manera, se resaltó que conforme al referido precepto constitucional, las autoridades deberán buscar siempre el respeto al derecho de los gobernados de tener acceso a la información en posesión de aquéllas, de tal forma que el acceso a la información pública será siempre gratuito y no podrá limitarse válidamente salvo lo dispuesto en la propia Constitución.

TERCERO. (...) Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.

En ese orden, en el proyecto se señaló que para garantizar el acceso ciudadano a la información en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos del Estado, la Constitución Federal prevé que deberá atenderse el principio de máxima publicidad, el cual refiere que las autoridades están obligadas a buscar siempre la mayor publicitación de la información pública, por lo que los casos en que deberá negarse o limitarse el acceso a la información pública serán los menos posibles.

Asimismo, se indicó que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llevó a cabo la elaboración de diversos documentos en los que se afirma que el derecho de acceso a la información pública comprende la obligación positiva del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder, además de que tal derecho es una herramienta crítica para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública, en especial, para el control de la corrupción. No obstante, se destacó que dichos documentos admiten expresamente que el derecho de acceso a la información pública no es un derecho irrestricto, sino que debe ser limitado en algunos casos.

De igual forma, en la propuesta se sostuvo que el derecho de acceso a la información pública previsto en la Constitución Federal no es un derecho irrestricto, toda vez que las fracciones I y II del artículo 6o. constitucional prevén los casos en que será válido limitarlo de manera temporal, esto es: a) cuando existan razones de interés público y seguridad nacional; b) cuando exista información que se refiera a la vida privada; y c) cuando exista información que se refiera a los datos personales.

En segundo lugar, en el proyecto se precisó que, por lo que se refiere al Sistema Nacional Anticorrupción, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción.

Así, en cumplimiento a la reforma constitucional en cuestión, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, se expidieron las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

También se refirió que en el artículo 113 constitucional se establece el Sistema Nacional Anticorrupción, que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, respecto del cual se fijan bases mínimas para el cumplimiento de su objeto, dentro de las que se encuentran el

establecimiento de un Comité Coordinador y la existencia de un Comité de Participación Ciudadana, mismo que deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Se precisó que desde este contexto normativo debía hacerse el análisis de los artículos impugnados que se refieren de manera específica a las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos, así como a los órganos que deben determinar la naturaleza de la información que contienen.

En ese sentido, en el proyecto se destacó que el artículo 29 impugnado prevé que el contenido de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos es información de naturaleza pública, para posteriormente establecer la salvaguarda sobre los rubros que puedan afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución.

Se resaltó que de acuerdo con el artículo 6o. constitucional que establece que la información pública será toda aquella que se encuentre en manos de cualquier autoridad, las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos son calificadas como información de este tipo, por lo que al resultar acorde con el texto constitucional, entonces la pregunta que debía hacerse se refiere a la extensión de la salvaguarda establecida en el mismo artículo 29 reclamado.

Se explicó en la consulta que si bien como lo afirman los accionantes, en este contexto los servidores públicos tienen una menor expectativa de privacidad que los particulares, toda vez que la regularidad de la función que ejercen es de interés público, la pregunta a responder es si toda la información que contienen estas declaraciones debe ser pública, conforme al principio de máxima publicidad, o si subsiste cierta información que debe considerarse protegida dado que pudiera afectar la vida privada o los datos personales.

Para ello se detalló que si la finalidad de la reforma constitucional en materia anticorrupción y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas es establecer los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y con ello evitar la corrupción, entonces resulta necesario que se haga pública más información que la relacionada con un particular, para que exista un escrutinio público de los servidores y se generen los incentivos adecuados para evitar las conductas irregulares. Se dijo que esta es la razón por la cual en el umbral de protección de la vida privada y de los datos personales de los servidores públicos debe ser menor que la de los particulares, ya que existe interés de la sociedad en el correcto funcionamiento de las instituciones públicas y el legal comportamiento de sus servidores.

No obstante, en el proyecto se precisó que si bien esta es la finalidad del nuevo sistema anticorrupción, del cual es parte fundamental la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en específico, la información patrimonial y de intereses establecida en tales declaraciones, también había que tenerse en cuenta que no toda la información personal de los servidores públicos era necesaria para tal finalidad.

Por tanto, se indicó que la salvaguarda establecida en el artículo 29 citado, en sí misma no resulta inconstitucional, puesto que si bien la expectativa de privacidad de un servidor público disminuía, la misma no desaparece, además de que si bien el interés público hacía que la necesidad de escrutinio sea mayor, esto no elimina completamente la esfera privada del funcionario, en particular con aquella información no necesaria para lograr las finalidades de dicho sistema y que podría poner en peligro la vida o la integridad del servidor público y sus datos personales.

Asimismo, se dijo que era posible calificar como infundados los conceptos de invalidez planteados por los accionantes, dado que de la regulación impugnada lo que se deriva es que la facultad de emisión de los formatos para la realización de las declaraciones patrimonial y de intereses no es discrecional, toda vez que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción debe seguir la remisión del propio artículo 29 reclamado al 6o. constitucional, y posteriormente la que éste, a su vez, hace a los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para determinar qué información de la contenida en estas declaraciones es la que debe mantenerse reservada o resulta confidencial atendiendo a los lineamientos establecidos en tales preceptos.

Con base en las anteriores consideraciones, en el proyecto se sostuvo que el legislador sí definió de manera directa y clara los lineamientos y elementos que debe observar el Comité Coordinador para la elaboración de los formatos de las declaraciones patrimonial y de intereses, por lo que conforme a los artículos 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 6o. de la Constitución Federal, así como 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se derivaban tres elementos a saber:

La información en las declaraciones de los servidores públicos, de manera especial en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción, es de naturaleza pública y debe encontrarse sujeta al principio de máxima publicidad en los términos de las disposiciones constitucionales y convencionales aplicables.²

² Artículos 6o. constitucional y 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El umbral de protección de los datos personales y la vida privada de los servidores públicos es menor que el de los particulares, atendiendo al interés público en el contenido de esta información y a la finalidad de evitar conductas irregulares e internalizar los incentivos para no realizarlas.³

Los servidores públicos cuentan con protección a sus datos personales y a su vida privada, de modo tal que esta protección se referirá al posible riesgo a su vida e integridad personal y a aquellos datos personales que quedan fuera de las finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción.⁴

Por ende, se consideró que el artículo 29 reclamado resultaba válido al ajustarse a todos estos elementos, pues si bien prevé que tal información es pública, lo cierto es que en concordancia con la Constitución Federal establece una salvaguarda para la información de la vida privada y datos personales de los servidores públicos, siendo así que dicha salvaguarda debe ajustarse a los lineamientos previstos en los artículos 113 y 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como a las finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción.

Finalmente, el proyecto concluía que los demás artículos impugnados se encontraban en la misma lógica, dado que en el caso de los artículos 34, párrafo tercero, y 48, párrafo primero, se trataba de mecanismos de aplicación de la competencia establecida en el artículo 29, mientras que el artículo tercero transitorio, párrafo sexto, refería a la relación temporal entre los formatos del ámbito federal que deben utilizarse hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General y los emitidos con base en la nueva Ley, por lo que no existía razón para efectuar un análisis independiente de tales preceptos.

Presentado el proyecto anterior, los Ministros integrantes del Tribunal Pleno hicieron uso de la voz para pronunciarse al respecto.

En primer lugar, la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** señaló que en el proyecto de resolución no se daba contestación específica en cuanto al concepto de invalidez relativo a que se viola el principio de reserva de ley, al dejarle al Comité Coordinador la elaboración de los formatos para la realización de las declaraciones, es decir, que tales facultades deben estar establecidas por el propio legislador federal y no por dicho Comité, así como tampoco se daba una respuesta específica al concepto de validez relativo a que los artículos impugnados constituyen tipos penales en blanco porque no definen la conducta a sancionar, con lo cual, también coincidió el **Ministro Javier Laynez Potisek**, quien refirió que era importante dar respuesta a este aspecto.

³ Esta es la intención de la reforma constitucional en materia de anticorrupción y la finalidad del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁴ Artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sobre este punto, el **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** indicó que no sería factible que una ley, a la que se le ha hecho esta delegación para poder establecer cuál es la forma en que se deba rendir esa declaración patrimonial, a su vez, delegue la facultad en cuestión al Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, de modo tal que bajo esta perspectiva, los artículos impugnados resultaban violatorios del principio de reserva de ley.

Por su parte, el **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** refirió que sería muy complicado que la ley pudiera establecer tales formatos, ello aunado a que la ley interpreta adecuadamente el artículo 6o. constitucional al establecer que la vida privada y los datos personales no deben ser públicos en términos de la Constitución y de acuerdo con las finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo, quien tiene que elaborar los formatos es el Comité Coordinador, pero esto a través de un órgano con legitimidad ciudadana constitucional, que es el Comité de Participación Ciudadana.

En cambio, el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** señaló estar en desacuerdo con el proyecto, pues en su opinión, se invisibiliza la función real con la que se inviste al Comité Coordinador, esto es, delegarle la difícil tarea de determinar con efectos generales, qué información de las declaraciones patrimonial y de conflictos de intereses debe ser pública y cuál privada.

También se manifestó en contra del proyecto la **Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, pues indicó que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reglamentaria del artículo 6° Constitucional es la que establece que se haga la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, siempre y cuando quienes son los propietarios de esa declaración así lo establezcan y lo requieran, sin que pueda estimarse que cuando se emitió la ley que regula el Sistema Nacional Anticorrupción, al establecer la máxima publicidad, quede derogado lo anterior, pues para efectos de transparencia y acceso a la información quien realmente regula lo señalado en la Carta Magna o lo reglamenta es la ley general y ésta no fue modificada.

Por otra parte, la Ministra Luna refirió que existía una violación al principio de reserva de ley porque la delegación de facultades que se hace para que la propuesta de los formatos para presentar las declaraciones sea del Comité de Participación Ciudadana al Comité Coordinador, excede lo establecido en la Constitución, ya que la forma de presentación debe estar establecida en la ley y no puede ser a sugerencia de un Comité ni de otra autoridad.

En uso de la voz, el **Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales** compartió el sentido del proyecto en torno a la declaración de validez del artículo 29 impugnado al considerar que no se viola el principio de máxima publicidad, en la parte que establece que las declaraciones patrimoniales y de

intereses serán públicas salvo los rubros que puedan afectar la vida privada o datos personales protegidos por la Constitución; no obstante, a diferencia de lo indicado en la consulta, expresó que dicho numeral, en la parte que prevé que el Comité Coordinador a propuesta del de Participación Ciudadana emitirá los formatos respectivos, viola el principio de reserva de ley, ya que los parámetros, lineamientos o elementos para la realización de los formatos de las declaraciones deben estar establecidos de manera específica por el legislador federal y por ende, el Comité Coordinador no tiene competencia para determinar los parámetros sobre los cuales se emitirán los aludidos formatos.

Por su parte, el Ministro ponente se refirió a las manifestaciones antes expresadas, indicando que, respecto al planteamiento relativo a que no se dio respuesta en el proyecto al tema de reserva de ley y los tipos administrativos sancionadores en blanco, debía tenerse presente que los diputados accionantes se quejaron del problema general del artículo 29 y no de la totalidad del sistema, por lo que quedaban subsumidos los anteriores aspectos en las condiciones de facultades que tienen el Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador.

Sobre lo discutido en torno a si tienen que estar contenidos en la ley la totalidad de elementos del Sistema Nacional Anticorrupción, o es factible que algunos de éstos se desarrollen por el Comité Coordinador a propuesta del de Participación, el Ministro ponente señaló que lo que el sistema está determinando es que en ley tienen que estar los elementos determinantes, no así la totalidad de los elementos, esto es, destacó que el Comité Coordinador no tiene una facultad regulatoria

Finalmente, una vez que el ponente estuvo de acuerdo en suprimir dos párrafos del proyecto, éste se sometió a votación de los integrantes del Tribunal Pleno, siendo aprobado por mayoría de seis votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea,⁵ Norma Lucía Piña Hernández,⁶ Eduardo Medina Mora⁷ y Javier Laynez Potisek, respecto del apartado relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en reconocer la validez de los artículos 29, 34, párrafo tercero, y 48, párrafo primero, de la Ley General de

⁵ En su voto concurrente, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que si bien compartía el sentido de la resolución, ésta no se ocupaba del planteamiento relativo a las facultades del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para emitir los formatos de las declaraciones. Refirió que votó a favor de la validez del esquema previsto en los artículos impugnados, dado que la intervención que éstos otorgan al Comité de Participación Ciudadana para proponer al Comité Coordinador los formatos de la declaración patrimonial y de intereses refleja correctamente el compromiso de alcanzar una cooperación entre la sociedad civil y las autoridades que permea la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, además de que ello no viola el principio de reserva de ley.

⁶ La Ministra Piña Hernández sostuvo, en su voto concurrente, que no comparte el hecho de que se considere que se están otorgando facultades normativas en favor del Comité de Coordinación para definir los alcances de los derechos humanos a la información y vida privada, pues lo que se otorga a dicho Comité es una competencia específica de carácter operativa.

⁷ En su voto concurrente, el Ministro Medina Mora indicó, en términos generales, que estaba a favor de la validez de la norma, en la lógica de que la facultad que se le otorga al Comité no está violando la reserva de ley, sino simplemente es una facultad dada con el objetivo de operativizar la construcción de los formatos que deben respetar necesariamente los límites que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en concordancia con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Responsabilidades Administrativas, así como del artículo tercero transitorio, párrafo sexto, del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena,⁸ Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y el Presidente Luis María Aguilar Morales emitieron voto en contra del asunto. El Ministro Alberto Pérez Dayán estuvo ausente por desempeñar una comisión de carácter oficial.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

Dirección de Normatividad y Crónicas
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México, México

⁸ En su voto particular, el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena sostuvo, en esencia, que las normas impugnadas atribuyen al Comité Coordinador una genuina facultad de producción normativa y que en el ordenamiento jurídico, este Comité hoy en día es el órgano facultado para resolver una de las preguntas más difíciles de derecho constitucional en materia de anticorrupción: ¿Qué información de los servidores públicos debe ser privada y qué pública?, por lo que desde dicha premisa no compartía lo argumentado en la resolución.