

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

DEMANDADOS: TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, PODER EJECUTIVO FEDERAL Y CONGRESO DE LA UNIÓN.

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS

Colaboradores: Laura Sabljak y Juan Manuel Angulo Leyva

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto y norma impugnados: La sentencia definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad número ***** y el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con motivo de su aplicación.

APARTADO		DECISIÓN	PÁGS.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	19-20
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U	Se tienen por efectivamente impugnados la sentencia	20-21

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

	OMISIONES IMPUGNADAS	definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad ***** y el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública , con motivo de su aplicación.	
III.	EXISTENCIA DEL ACTO Y NORMA IMPUGNADOS	Sí existen el acto y la norma impugnados.	22
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna .	22-29
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada .	29-31
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva .	31-39
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO VII.1. Falta de interés legítimo.	La causal de improcedencia es infundada. El INAI cuenta con interés legítimo para acudir al presente medio de control constitucional.	40-44
	VII.2. Falta de definitividad.	La causal de improcedencia es infundada. No existe obligación por parte del Instituto actor para agotar ulteriores medios de defensa antes de acudir al	44-46

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

		presente medio de control de constitucionalidad.	
	VII.3. Impugnación de una resolución de carácter jurisdiccional.	La causal de improcedencia es infundada. Si bien se controvierte una decisión de carácter jurisdiccional , se actualiza una excepción a la causa de improcedencia al ser que la cuestión sometida al escrutinio de este Alto Tribunal implica examinar una probable invasión a la esfera de competencia del Instituto actor, no así de una cuestión de mera legalidad.	46-50
VIII.	ESTUDIO DE FONDO VIII.1. Parámetro de regularidad constitucional.	VIII.1.1. Naturaleza y competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. VIII.1.2. Naturaleza y competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	50-79
	VIII.2. Análisis del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Criterio jurídico o <i>ratio decidendi</i> : se reconoce la validez del artículo impugnado, debido a que el legislador federal no se	79-105

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

		excedió en las facultades legislativas que tiene conferidas, por lo que su contenido no vulnera la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	
	VIII.3. Análisis de la sentencia impugnada emitida en el juicio de nulidad.	Criterio jurídico o <i>ratio decidendi</i> : el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de la competencia que tiene conferida en el texto constitucional al emitir sentencia en el juicio de nulidad impugnado, lo que lesiona el principio de autonomía e independencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por lo cual se declara su invalidez.	105-120
IX.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez.	Se declara la invalidez de la sentencia definitiva dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el	120

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

		catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad *****.	
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria de invalidez.	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	120
	Notificaciones.	Se ordena notificar la sentencia al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al Poder Ejecutivo de la Federación a través de la Consejería Jurídica, a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados, ambas del Congreso de la Unión.	120-121
X.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada presente la controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a	121

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

		<p>la Información Pública, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, tal como se indica en el apartado VIII de esta decisión.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez de la sentencia definitiva en el juicio de nulidad ***** dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los términos de los apartados VIII y IX de esta determinación.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	
--	--	---	--

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
7/2020**

ACTOR: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

DEMANDADOS: TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, PODER EJECUTIVO FEDERAL Y CONGRESO DE LA UNIÓN.

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS

Colaboradores: Laura Sabljak y Juan Manuel Angulo Leyva

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintinueve de mayo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional **7/2020**, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del Poder Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y Senadores.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Expediente de la verificación vinculante *******. El primero de octubre de dos mil dieciocho, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante referido como INAI o Instituto actor), previo visto bueno de la Secretaría de Acceso a la Información, emitió un dictamen por el cual determinó que el ***** , en su calidad de sujeto obligado, incumplió parcialmente con diversas obligaciones comunes y específicas en materia de transparencia establecidas en el artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. Lo anterior debido a que, de la verificación realizada en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, así como del portal de internet del sujeto obligado, obtuvo un total de veintiuno punto veintiocho puntos porcentuales (21.28%) del Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia.
3. En consecuencia, el INAI emitió el oficio número ***** por el que requirió al sujeto obligado para que cumpliera con las obligaciones comunes y específicas cuyo cumplimiento le correspondía, que informara acerca de su cumplimiento, que precisara el nombre y cargo de la persona responsable de publicar dicha información y de su superior jerárquico, otorgando un plazo de veinte días hábiles para tal efecto.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

4. El oficio fue notificado junto con el dictamen antes mencionado a través de la Herramienta de Comunicación el cinco de octubre de dos mil dieciocho y dirigido a la persona Titular de la Unidad de Transparencia del citado Fondo en ese entonces, *****.
5. Al no haber obtenido respuesta alguna al respecto, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, se notificó por segunda ocasión a la persona Titular de la Unidad de Transparencia del *****, el incumplimiento del dictamen emitido por el INAI en cuanto a las obligaciones en materia de transparencia, otorgando un plazo adicional de cinco días hábiles para cumplir los requerimientos formulados con anterioridad y apercibiendo sobre la determinación de las medidas de apremio, sanciones o determinaciones que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en caso de persistir el incumplimiento total o parcial de las obligaciones en materia de transparencia.
6. Pese a la cantidad de requerimientos formulados, y al subsistir el desacato de los anteriores requerimientos emitidos por el Instituto, el trece de febrero de dos mil diecinueve, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos del INAI emitió un informe por medio del cual determinó el incumplimiento parcial del dictamen comprendido en el expediente de la verificación vinculante *****, por la omisión de la persona Titular de la Unidad de Transparencia del ***** consistente en atender los múltiples

requerimientos formulados respecto de sus obligaciones en materia de transparencia.

7. En consecuencia, el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, se remitió el informe en cita a la Secretaría Técnica del Pleno del INAI, a efecto de que la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades evaluara las medidas de apremio o determinaciones que considerara procedentes en el caso en concreto.
8. Finalmente, el tres de abril de dos mil diecinueve, la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades de la Secretaría Técnica del Pleno del INAI, tras haber calificado la gravedad de la falta cometida por el sujeto obligado en términos de lo dispuesto en el artículo 175, fracciones I, II y III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual implicó el análisis del daño causado, los indicios de intencionalidad, la duración del incumplimiento, la afectación al ejercicio de las atribuciones del INAI, la condición económica de la persona responsable y su reincidencia, emitió el **acuerdo de incumplimiento** por el que determinó hacer efectivo el apercibimiento señalado en el oficio *****.
9. En virtud de lo anterior, impuso a la persona Titular de la Unidad de Transparencia del ***** una **medida de apremio consistente en una multa** de ***** veces la Unidad de Medida y Actualización vigente en el momento de la comisión de los hechos, equivalente a la cantidad de ***** , conforme a lo señalado por el artículo 174, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

Información Pública, a raíz del incumplimiento del dictamen emitido en el expediente de verificación vinculante número *****.

10. **Juicio de nulidad *******. El catorce de junio de dos mil diecinueve, *****, por su propio derecho y en calidad de particular, promovió ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa juicio de nulidad en contra de la resolución de tres de abril de dos mil diecinueve, dictada en el expediente de la verificación vinculante *****, a través del cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impuso una sanción, consistente en una multa, como medida de apremio.
11. El veinte de junio de dos mil diecinueve, el Magistrado instructor admitió la demanda en la vía sumaria y la registró con el número de expediente *****.
12. El catorce de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dictó sentencia en el juicio de nulidad, en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada, por considerar que la autoridad demandada fue omisa en indicar las obligaciones en materia de transparencia que el promovente incumplió, lo que ocasiona que la resolución impugnada carezca de una debida motivación.
13. **Controversia constitucional 7/2020**. El diecisiete de enero de dos mil veinte, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

Personales, promovió controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que señaló como acto y norma impugnados, los siguientes:

- La sentencia definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve emitida por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad con número de expediente *****; y
- El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con motivo de su primer acto de aplicación en la sentencia en cita.

14. Asimismo, solicitó la suspensión del acto impugnado, a efecto de que no se continúe con la tramitación y ejecución del juicio de nulidad, para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, hasta en tanto no se resolviera el fondo del asunto.

15. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, expuso esencialmente en sus dos conceptos de invalidez, lo siguiente:

- **Primer concepto de invalidez.** Se produce una violación a la autonomía del INAI como consecuencia de la transgresión del principio de división de poderes y del principio de legalidad, contenidos en los artículos 6°, 14, 16 y 49 de la Constitución Política del país, al ser que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas en virtud del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal. Las implicaciones que acarrea la autonomía del INAI comprenden la posibilidad de determinar su organización interna, ser la máxima autoridad en materia de acceso a la información y protección de datos personales,

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

mantener un régimen de cooperación y coordinación con los otros poderes del Estado, entes y organismos, por lo que no existe una relación de subordinación respecto de éstos.

- La reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce implicó el desprendimiento del Instituto actor de la administración pública federal, dado que se le dotó de autonomía y se instauró una relación de coordinación con los demás poderes, entes y organismos constitucionales autónomos.
- La sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad ***** no comprendía una controversia entre la administración pública federal y un particular, ni un procedimiento originado a raíz de la imposición de alguna responsabilidad administrativa, por lo que carece de facultades para revisar la medida de apremio impuesta por el Instituto actor al sujeto obligado. Al revisar el Tribunal la actuación del Instituto actor, en concreto la verificación que realizó el propio Instituto sobre el cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, interfirió con la autonomía de este organismo constitucionalmente autónomo y generó una situación de supra subordinación ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lesionando su independencia funcional.
- Por otro lado, es competencia del Poder Judicial de la Federación conocer de las impugnaciones de los actos emitidos por el INAI tratándose del acceso a la información pública, en términos de lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mientras que las resoluciones en materia de protección de datos personales son impugnables a través del juicio de amparo, según lo que establece el artículo 154 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 7/2020

- Señala que aunque la Constitución Política del país no establezca qué ente conocerá del medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto actor en materia de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, considera que sería el Poder Judicial de la Federación quien conocería de ellos, pues de una lectura de los ordenamientos que regulan otros organismos constitucionalmente autónomos en el ámbito federal, ninguno comprende al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano revisor de sus resoluciones.
- La competencia que establece el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del país a favor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa necesariamente excluye la posibilidad de conocer de otros asuntos que no sean comprendidos en tales materias.
- **Segundo concepto de invalidez.** El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública contraviene lo dispuesto en los diversos 6°, 73, fracción XXIX-H y 133, todos de la Constitución Federal, pues el Congreso de la Unión únicamente estaba habilitado para legislar respecto de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en lo concerniente a las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, o respecto de las responsabilidades administrativas, pero no podía ampliar la competencia establecida en la Constitución Política del país para dicho Tribunal.
- Al permitirse la revisión de las multas impuestas por el Instituto actor como medida de apremio a los sujetos obligados que incumplan sus obligaciones en materia de transparencia, se lesiona la autonomía del multicitado Instituto, al ser que otorgó competencia para revisar su actuación a un órgano jurisdiccional que carece de competencia para ello.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

16. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiuno de enero de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente, registrar la controversia constitucional bajo el número 7/2020 y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.
17. Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la controversia constitucional, tuvo como demandados en este procedimiento constitucional al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.
18. **Incidente de suspensión.** Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veinte, dictado en el cuaderno incidental, se concedió la suspensión para el efecto de que la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se abstenga de ejecutar la sentencia dictada el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio contencioso administrativo ***** hasta en tanto se resuelva el fondo del presente asunto.
19. **Contestación del Poder Ejecutivo de la Federación.** El cuatro de agosto de dos mil veinte, Julio Scherer Ibarra, en su calidad de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, dio contestación a la demanda y planteó las siguientes causas de improcedencia:
 - **Extemporaneidad** en la impugnación del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de

conformidad con lo previsto en el diverso 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, puesto que el cómputo del plazo para combatir una norma general comienza a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, de ahí que el plazo de presentación de la demanda ha trascendido en exceso.

- Tampoco es posible considerar que los actos que ahora se impugnan constituyen el primer acto de aplicación de dicha norma, debido a que la norma en cuestión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, por lo que no sería posible que la resolución impugnada resulte ser el primer acto de aplicación de dicha disposición.
- **Falta de interés legítimo** del Instituto actor para promover la demanda de controversia constitucional, en concordancia con los artículos 10, fracción I, y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, y el 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que no acreditó una transgresión a su esfera de competencia expresamente reconocida en algún precepto constitucional, sino que en todo caso el supuesto exceso en el ejercicio de las facultades constitucionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa constituye una invasión a la esfera de competencias del Poder Judicial de la Federación.
- **Violación al principio de definitividad.** No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, por lo que se actualiza la causal contenida en los artículos 19, fracción VI, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, puesto que debió haber agotado el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, el cual es la vía idónea para analizar una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en un juicio de nulidad, no así una controversia constitucional.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

20. Por otro lado, respecto de los conceptos de invalidez planteados por la actora, señaló lo siguiente:

- Considera que los conceptos de invalidez formulados por el Instituto promovente son inatendibles, debido a que la materia del presente medio de control constitucional se ciñe a determinar el órgano jurisdiccional competente para resolver sobre la validez o invalidez de la impugnación de la resolución emitida por el Instituto promovente, sin que haga valer una invasión a la esfera de competencias propia de tal Instituto, sino de otro poder, lo cual no puede ser materia de una controversia constitucional.
- En otro orden de ideas, *ad cautelam*, señala que la facultad del Instituto actor para emitir las medidas de apremio se sujeta a la facultad legislativa propia del Congreso de la Unión, el cual puede regular los requisitos, condiciones y medios de impugnación que procedan en contra de las resoluciones y determinaciones del actor, lo que se concreta en el artículo impugnado, pues éste prevé la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, lo cual cumple con el derecho de tutela judicial y acceso a la justicia a favor de los particulares, al instaurar un mecanismo de defensa en contra de actos de autoridad que generen un detrimento a su patrimonio.
- Si bien el Instituto actor señala que la única vía para impugnar sus resoluciones es el juicio de amparo, como sucede con otros órganos constitucionales autónomos, tales consideraciones no pueden extrapolarse al caso que ahora se presenta, debido a que para aquellos órganos existe una regulación que emana de la propia Constitución Política del país, mientras que para el caso del Instituto actor existe una reserva a favor del Congreso de la Unión para determinar el medio de impugnación que

procederá en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, lo que se concreta en el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de ahí que la norma impugnada es válida.

21. Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El cuatro de agosto de dos mil veinte, el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda.

22. En primer lugar, expuso lo que consideró conveniente para sostener la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

- El Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado el nueve de mayo de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, es acorde al texto constitucional, pues se ajustó al procedimiento legislativo contemplado en la Constitución Política del país y demás leyes secundarias que rigen en la materia.
- Se cumplieron a cabalidad las disposiciones y procedimientos inherentes a cada fase del procedimiento legislativo, consistentes en la presentación de las iniciativas, el turno de las iniciativas a las comisiones correspondientes para su dictaminación y análisis, la discusión y votación de los dictámenes de las comisiones, la remisión a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la minuta aprobada del Proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue posteriormente

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

dictaminada por la Cámara revisora y devuelta a la Cámara de origen con diversas modificaciones.

- Posteriormente, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión discutió el proyecto de Decreto con las modificaciones propuestas por la Cámara revisora, el cual fue aprobado por el Pleno de la primera de éstas, en consecuencia, ordenó remitir el citado Decreto para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- De lo anterior se desprende que se cumplieron los requisitos formales y procesales inherentes a los procedimientos legislativos, en específico, con aquellos establecidos en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política del país.

23. En relación con los conceptos de invalidez, señaló lo siguiente:

- Los razonamientos expuestos por el Instituto actor en el segundo concepto de invalidez son infundados, debido a que el artículo impugnado no otorga de manera expresa al Tribunal Federal de Justicia Administrativa la posibilidad de conocer de demandas promovidas contra las multas impuestas por el INAI que deriven de la ejecución de medidas de apremio y que busquen el cumplimiento de las determinaciones emitidas por el Instituto actor en materia de transparencia, sino que solamente señala que en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa carece de atribuciones para revisar las multas impuestas como medida de apremio por el INAI, pues existe una restricción competencial establecida de manera expresa en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del país del que se advierte que dicho tribunal carece de atribuciones para revisar la imposición

de tales multas, al ser que puede conocer de los actos emitidos por las autoridades de la administración pública federal, mas no de los actos emitidos por los órganos constitucionales autónomos.

- La redacción del precepto impugnado no constituye una ampliación de la competencia prevista para el Tribunal en cuestión, dado que los artículos 6° y 73, fracción XXIX-H, constitucionales impiden considerar procedente el juicio contencioso administrativo para combatir las resoluciones emitidas por un órgano constitucional autónomo, sino que dicha disposición se refiere a la posibilidad de promover un juicio de nulidad en contra de las multas impuestas como medidas de apremio por algún ente de la administración pública federal, no así del INAI.
- La inconstitucionalidad se hace depender de la aplicación que realizó del mismo la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa al resolver el juicio de nulidad *********, no obstante, el texto por sí mismo no lesiona la autonomía del Instituto actor.

24. Contestación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El veintiuno de agosto de dos mil veinte, el Magistrado Presidente y representante legal del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Rafael Anzures Uribe, dio contestación a la demanda y planteó las siguientes causas de improcedencia:

- **Falta de legitimación pasiva.** No se actualiza el supuesto de procedencia contenido en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política del país, debido a que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no forma parte de los poderes de la Unión ni es un organismo constitucional autónomo.
- **Impugnación de una resolución de carácter jurisdiccional.** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia dado que la sentencia definitiva dictada en el expediente ***** del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es una resolución jurisdiccional cuya invalidez no puede plantearse en una controversia constitucional, al ser que este medio de control constitucional no constituye un recurso o ulterior medio de defensa para revisar la materia de la litis del procedimiento de origen.

- **Violación al principio de definitividad.** No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, por lo que se actualiza la causal contenida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia, puesto que debió haber agotado el recurso de revisión administrativo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

25. En su contestación a los conceptos de invalidez, señaló esencialmente:

- **Primero.** Para que sea procedente la controversia constitucional, debe existir una afectación al ámbito competencial del promovente, que sea afectado o limitado por un acto en concreto o una disposición de carácter general, no obstante, ninguno de tales supuestos se actualiza en el presente caso, pues la materia de la litis en el presente caso se basa en una errónea e inexacta apreciación de la legalidad del actuar del Tribunal demandado.
- Lo anterior es así, debido a que si un ordenamiento normativo dispone que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa será competente para conocer de los juicios de nulidad que se promuevan en contra de las resoluciones emitidas por el INAI, no implica una vulneración a la autonomía o esfera competencial del Instituto actor.

- **Segundo.** El INAI impugna el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública por considerar que su aplicación en la sentencia definitiva derivada del juicio contencioso administrativo *********, sin embargo, el hecho que el Instituto promovente sea un órgano constitucional autónomo no implica que esté exento de un control de legalidad en su actuar, respecto de los actos o resoluciones que emita y que afecten la esfera jurídica de los particulares.
- La procedencia de un juicio de nulidad en contra de tales resoluciones de ninguna manera implica vulnerar su autonomía o esfera de competencia, sino que responde al mandato constitucional contenido en los artículos 17 y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del país, por lo que el control de regularidad de las actuaciones del INAI se sujeta a lo dispuesto en el diverso 16 constitucional.
- La competencia que establece el artículo impugnado a favor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene su razón de ser en el hecho que las citadas multas se ejecutan a través del Servicio de Administración Tributaria, según lo dispone el diverso 201 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

26. Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El veintisiete de agosto de dos mil veinte, la diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda y planteó la siguiente causa de improcedencia:

- **Extemporaneidad** en la impugnación del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de conformidad con lo previsto en el diverso 19, fracción VII, en relación con el 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

materia, puesto que el cómputo del plazo para combatir una norma general comienza a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, de ahí que el plazo de presentación de la demanda ha transcurrido en exceso.

- Tampoco es posible considerar que los actos que ahora se impugnan constituyen el primer acto de aplicación de dicha norma, debido a que la norma en cuestión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, y se han emitido actos de aplicación del mismo al imponer sanciones como medidas de apremio, por lo que no sería posible considerar que la sentencia impugnada constituya el primer acto de aplicación de dicha disposición, sino que la aplicación del precepto en cita ha sido consentida de manera tácita por el Instituto actor, por lo que procede decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional.

27. En su contestación a los conceptos de invalidez, señaló esencialmente:

- **Primero.** El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no vulnera la autonomía del Instituto actor, ni el principio de división de poderes o el de legalidad, pues la interpretación realizada por el Instituto actor del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal es esencialmente errónea, en tanto que la facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de los juicios de nulidad presentados en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio emitidas por el INAI tiene por objeto deducir la legalidad en el actuar de las autoridades federales frente a los particulares, de ahí que no contraviene disposición alguna de la Constitución Política del país, o la autonomía del Instituto actor respecto de la materia de su competencia, por lo que procede declarar su validez.

- **Segundo.** El Instituto actor interpreta incorrectamente el principio de supremacía constitucional y la autonomía del propio INAI, debido a que todos los órganos y entes se encuentran sujetos al cumplimiento de la Constitución Política del país y las leyes que de ésta emanen. El precepto impugnado no vulnera lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional debido a que la imposición de una multa como medida de apremio constituye un acto de naturaleza administrativa formulado por una autoridad como consecuencia de una infracción a una norma administrativa, y la competencia atribuida al Tribunal Federal de Justicia Administrativa implica resolver las controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares, de ahí que la norma impugnada es válida, al no contravenir lo dispuesto en la Constitución Política del país.

28. **Alegatos.** El Instituto actor no formuló alegatos. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal presentó los suyos el veintisiete de enero de dos mil veintiuno; las Cámaras de Senadores del Congreso de la Unión, el nueve de febrero de dos mil veintiuno; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el diez de febrero de dos mil veintiuno y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el diez de febrero de dos mil veintiuno. En éstos, las partes demandadas reiteraron esencialmente las manifestaciones vertidas en sus contestaciones.
29. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** El Fiscal General de la República no emitió opinión en el presente asunto.
30. **Audiencia de pruebas y alegatos.** El once de febrero de dos mil veintiuno se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

31. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

32. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada¹, por tratarse de un conflicto entre un organismo

¹ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

Vigente a la fecha de la promoción del presente asunto, en términos del artículo quinto transitorio del “*DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que dispone:

Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

constitucional autónomo federal y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, en el que se cuestiona la validez de una norma general.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS.

33. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia², se procede a precisar las normas y actos que son objeto de la presente controversia constitucional. En la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, el Instituto actor señaló literalmente que impugnaba los siguientes actos y normas:

IV. ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDAN (sic): Se reclaman

A) **Del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, la sentencia de **14 de octubre de 2019**, dictada por la Sala Regional del Golfo del citado Tribunal, en el juicio *********, a través de la cual asume competencia para conocer de la demanda del juicio de nulidad interpuesta por **el Titular *******, en contra de la multa que como medida de apremio le impuso este Instituto a su persona, en virtud del incumplimiento al requerimiento formulado por este organismo garante el 1° de octubre de 2018, requerimiento que derivó del expediente de verificación vinculante *********, formado

² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

con motivo del incumplimiento a sus obligaciones de transparencia, contenidas en el artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). En tal sentencia se aplicó el artículo **185** de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) para sostener la competencia del Tribunal en cita. Con lo que desborda sus facultades constitucionales y lesiona la **autonomía** de este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

B) Del Poder Legislativo Federal, el artículo **185** de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que establece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer del juicio de nulidad que el servidor público interponga en contra de las multas impuestas como medidas de apremio por el INAI, que tienen como fin asegurar el cumplimiento de sus determinaciones. Precepto que viola el artículo 73, fracción XIXX-H, de la Constitución Federal y la autonomía de quien suscribe.

[El énfasis en negritas es propio del original]

34. Con base en las precisiones apuntadas, se tiene al Instituto actor impugnando el acto y norma siguientes:

- La sentencia definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve emitida en el juicio de nulidad con número de expediente ********* del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con motivo de su aplicación en el acto impugnado.

III. EXISTENCIA DEL ACTO Y NORMA IMPUGNADOS.

35. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno advierte que la existencia del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se encuentra acreditada, al tratarse de una norma contenida en una ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, sin que en el presente caso se requiera mayor prueba al respecto.
36. Por su parte, la sentencia definitiva emitida en el juicio de nulidad ***** y los autos que obran en tal expediente se encuentran acreditados en términos de las constancias exhibidas en el expediente en que ahora se actúa, además que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al contestar la demanda, aceptó la existencia de ésta.

IV. OPORTUNIDAD.

37. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ vigente a la fecha de presentación del

³ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

presente asunto, el plazo para promover controversia constitucional tratándose de actos, debe computarse a partir del día siguiente:

- a) Al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
- b) Al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; y,
- c) Al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

38. En este caso, el Instituto actor impugna la sentencia definitiva emitida el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad ********* del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, notificada a través de Boletín Jurisdiccional el martes doce de noviembre de dos mil diecinueve, la cual surtió sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquél en que se publicó en el boletín en cita, de conformidad con el artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁴ que rige este acto, esto es, el viernes quince de noviembre de dos mil diecinueve.

39. Luego el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **martes diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve al viernes diecisiete de enero de dos mil**

⁴ Artículo 65. [...]

[...]

La notificación surtirá sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquél en que se haya realizado la publicación en el Boletín Jurisdiccional o al día hábil siguiente a aquél en que las partes sean notificadas personalmente en las instalaciones designadas por el Tribunal, cuando así proceda, en términos de lo establecido por el artículo 67 de esta Ley.

veinte⁵. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **diecisiete de enero de dos mil veinte**, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente respecto del mismo.

40. Por otro lado, en términos del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de normas, debe computarse a partir del día siguiente:

- a)** A la fecha de su publicación; o
- b)** Al que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia⁶.

⁵ Debiéndose descontar los días dieciocho, veinte, veintitrés, veinticuatro y treinta de noviembre; uno, siete, ocho, catorce, quince, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno, veintidós, veintitrés, veinticuatro, veinticinco, veintiséis, veintisiete, veintiocho, veintinueve, treinta y treinta y uno de diciembre, todos de dos mil diecinueve, así como el uno, cuatro, cinco, once y doce de enero de dos mil veinte, por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, el artículo 19 de la Ley de Amparo, el artículo 74, fracciones I y VI, de la Ley Federal del Trabajo y los incisos c), d), k) y l) del Acuerdo Primero del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

⁶ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

41. Al respecto, resulta conveniente destacar que el criterio que ha desarrollado el Tribunal Pleno para determinar si un acto constituye la aplicación de una norma general, implica que éste tenga su fundamento en la misma, esto es, que en él se haga mención expresa de ésta como su fundamento o se haga una referencia expresa a ella en algún sentido y, además, que en dicha norma se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o contiene el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de éste último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general.
42. En este orden de ideas, debe analizarse si en el caso que ahora se presenta, la sentencia impugnada se trata del primer acto de aplicación, ya que, de lo contrario, el cómputo deberá realizarse a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la norma general combatida.
43. Este Tribunal Pleno advierte que en la sentencia del juicio de nulidad ***** del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí se aplicó el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal como se desprende de su propio contenido, y no se observa que en autos existan actos de aplicación anteriores, ni las autoridades demandadas afirmen actos de aplicación previos.
44. Al dictarse dicha sentencia se aplicó la norma impugnada, lo que se hace evidente de las siguientes porciones que interesan del texto en cuestión:

[...]

SEGUNDO. Por tratarse de una cuestión de estudio preferente, en primer término se procede al análisis de la primera causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, planteada por la demandada en su contestación, en la que medularmente adujo lo siguiente:

[...]

Ahora bien, los artículos 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son del tenor siguiente:

[...]

De los artículos antes transcritos, se advierte que este Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En consecuencia, resulta claro que no obstante que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sea un organismo constitucional autónomo, el juicio contencioso-administrativo sí es procedente contra las multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio que dicho Instituto emita, tales como la resolución impugnada en el presente juicio.

[...]

CUARTO. En la tercera causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, demandada (sic) medularmente adujo lo siguiente:

[...]

Finalmente, no obstante que los artículos 6 constitucional y 97 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establezcan que las resoluciones derivadas de la revisión al cumplimiento de obligaciones de transparencia son inatacables por los sujetos obligados, tal como se indicó en el segundo

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

considerando, la competencia de este Tribunal para conocer respecto de la resolución impugnada derivada de lo establecido en los artículos 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

QUINTO. En la cuarta causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, la demandada medularmente adujo lo siguiente:

[...]

La causal de improcedencia y sobreseimiento planteada por la demandada es **inoperante**, pues la autoridad pretende que esta Instrucción se pronuncie respecto de la inconstitucionalidad del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, este Juzgador en tanto parte de un Tribunal de control de legalidad de los actos y resoluciones que emiten las autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo Federal, carece de competencia para conocer supuestas violaciones constitucionales, puesto que tal facultad es exclusiva de los Tribunales Judiciales Federales.

[...]

[Lo resaltado es propio del original]

45. De la anterior transcripción se desprende que la sentencia de catorce de octubre de dos mil diecinueve dictada en el juicio de nulidad ********* del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en efecto, **constituye un acto de aplicación** del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
46. Lo anterior debido a que se menciona expresamente en diversas porciones de la multicitada sentencia y es empleado como

fundamento de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer del juicio de nulidad promovido por un particular ante la Sala Regional del Golfo de dicho órgano jurisdiccional, pues tal artículo prevé la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio. De ahí que se actualiza el supuesto normativo contenido en la disposición general impugnada, ahora trasladado al acto señalado como el de su aplicación.

47. Consecuentemente, la causa de improcedencia consistente en la **impugnación extemporánea de la norma controvertida** planteada por el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en sus respectivas contestaciones de demanda, en las que señalaron que se actualizaba la hipótesis de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe sobreseerse la controversia respecto del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, deviene **infundada**.
48. Al ser que el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se impugna con motivo de su primer acto de aplicación en la sentencia antes mencionada, debe concluirse que la demanda respecto de la norma impugnada es igualmente oportuna, pues el cómputo del plazo para su presentación sigue la misma suerte que la del acto impugnado.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

49. Por otro lado, no es dable inferir, como lo sugiere el Poder Ejecutivo Federal, que tampoco es posible considerar la sentencia impugnada como su primer acto de aplicación, dado que la norma impugnada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, por lo que transcurrió un considerable lapso en que pudo ser aplicada en perjuicio del Instituto actor, sin que éste haya cuestionado su validez.
50. Lo anterior constituye una afirmación genérica e imprecisa que no es corroborable a la luz de lo contenido en los autos que integran la controversia constitucional que ahora se resuelve, por lo que torna inviable para este Alto Tribunal asumir que, en virtud de la fecha de publicación de la norma en correlación con la fecha de promoción de la presente controversia, existió una cantidad indeterminable de actos diversos o resoluciones jurisdiccionales que guardan su fundamento en el citado artículo y que el Instituto actor pudo haber impugnado, mas no lo hizo, con lo que actualiza la extemporaneidad de la demanda; pues lejos de generar seguridad jurídica, además obstaculizaría la salvaguarda y consecución de los fines y ámbito de tutela propios de este medio de control constitucional.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

51. El artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política del país faculta a los órganos constitucionales autónomos federales para promover controversias constitucionales. Este Tribunal Pleno considera que el INAI, al ser una entidad constitucionalmente autónoma de conformidad con el diverso 6° de la Constitución

Federal, es uno de los órganos autorizados para poder plantear una controversia constitucional con fundamento en el inciso I) de la citada fracción I del artículo 105 constitucional⁷.

52. El artículo 41, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁸ dispone que el INAI puede presentar una demanda de controversia constitucional, cuando ello sea así instruido a través de un Acuerdo Plenario aprobado por la mayoría de las personas Comisionadas que integran el Pleno de dicho Instituto. Por su parte, conforme con los artículos 12, fracción III, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales⁹, se prevé que es el Pleno del INAI quien detenta la

⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

D) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

⁸ **Artículo 41.** El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

⁹ **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del Instituto:

[...]

III. Promover las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes;

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

facultad para determinar la presentación de una controversia constitucional, mientras que el Director General de Asuntos Jurídicos cuenta con la facultad para representar legalmente a dicho órgano en los asuntos jurisdiccionales y para rendir los escritos de demanda o contestación de las controversias constitucionales.

53. Así, consta en el expediente el Acuerdo ACT-PUB/15/01/2020.06 de quince de enero de dos mil veinte, mediante el cual el Pleno del INAI por unanimidad autorizó la presentación de la controversia constitucional en contra del acto y norma precisados; además, la demanda fue promovida por su representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos, Miguel Novoa Gómez, quien acreditó tal carácter con la copia certificada de su credencial expedida por el Instituto¹⁰.
54. En consecuencia, se advierte que se actualizan las condiciones para reconocer al Instituto actor, legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA.

Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran;

[...]

¹⁰ Foja 50 del Tomo I del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020.

55. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Poder Legislativo Federal, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, cuentan con legitimación pasiva para acudir al presente medio de control constitucional, ya que tal y como se puede advertir del acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veinte, todos ellos tienen el carácter de demandados en la presente controversia constitucional, y como se verá a continuación, acuden por conducto de sus legítimos representantes.
56. **Legitimación pasiva del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.** En su escrito de contestación de la demanda, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa plantea que debe sobreseerse en la controversia constitucional, dado que no cuenta con legitimación pasiva en este procedimiento. Argumenta que no es un órgano constitucional autónomo, ni forma parte del Poder Ejecutivo Federal, ni del Congreso de la Unión o de cualquier otro órgano originario del Estado. Por ello, sostiene que el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política del país no faculta al INAI para promover controversia constitucional en su contra.
57. Este Tribunal Pleno considera que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí cuenta con legitimación pasiva en este procedimiento. Si bien el artículo 105, fracción I, inciso I), constitucional únicamente prevé expresamente como autoridades que pueden ser demandadas por el INAI en controversias

constitucionales a otros órganos constitucionales autónomos, al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la legitimación pasiva en la controversia constitucional no debe interpretarse en un sentido estricto, sino más bien en uno amplio o extensivo, al grado de que no se requiere ser uno de los órganos originarios del Estado previstos en el artículo 105, fracción I, constitucional para acudir al procedimiento como parte demandada¹¹.

¹¹ Tales consideraciones se reiteran en la **tesis aislada P. LXXIII/98**, de rubro y texto: ***CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.***

De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

58. Se ha señalado que los órganos derivados que no están previstos de manera expresa en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del país pueden comparecer como demandados en la controversia constitucional siempre que tengan autonomía plena, de manera que no puedan considerarse órganos subordinados, pues en esos casos tendría que acudir a la controversia el superior jerárquico del ente en cuestión¹².
59. El que la interpretación de la legitimación pasiva deba ser amplia o extensiva deriva de la finalidad medular de la controversia constitucional, consistente en la tutela de los ámbitos competenciales de los órganos primarios u originarios del Estado previstos directamente en la Constitución Política del país.

¹² Este criterio se recoge en la **tesis de jurisprudencia P./J. 84/2000**, de rubro y texto: ***LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.***

Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

60. Partir de la premisa de que debe realizarse una interpretación estricta o literal de la legitimación pasiva en la controversia constitucional, obstaculizaría la consecución de los objetivos de este medio de control de constitucionalidad, puesto que dejaría sin tutela una gran cantidad de invasiones y afectaciones de estos ámbitos competenciales originarios y, en última instancia, dificultaría la tutela de la división de poderes, el federalismo y la supremacía constitucional, además que constituiría vacíos o zonas de la vida social y política, exentas o inmunes al escrutinio de constitucionalidad contenido en la Constitución Política del país.
61. De los precedentes en los que el Tribunal Pleno ha reconocido legitimación pasiva a órganos no originarios destaca la **controversia constitucional 265/2017**¹³, en la que se determinó que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos cuenta con legitimación pasiva en la controversia constitucional, a pesar de no estar previsto de manera expresa en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, precisamente porque tiene plena autonomía para emitir sus

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno en **sesión de veintinueve de enero de dos mil diecinueve**, por **mayoría de nueve votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, y de la señora Ministra Luna Ramos, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación pasiva. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Párrafos 52 a 54 de la sentencia que interesa.

fallos. En este contexto, resultan ilustrativas las consideraciones contenidas en la **tesis de jurisprudencia P./J. 15/2008**¹⁴.

62. Aunque en este asunto, una de las autoridades demandadas es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y no un tribunal de justicia administrativa en el ámbito local, sin embargo, son aplicables los mismos razonamientos del precedente en cita, pues éste también cuenta con plena autonomía, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H, primer párrafo, de la Constitución Política del país y el diverso 1º, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa¹⁵, de ahí que se tiene certeza de

¹⁴ Cuyo rubro y texto son los siguientes: ***TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN VIRTUD DE QUE EMITE SUS DETERMINACIONES DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA Y JURISDICCIÓN.***

Conforme a los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 2o. de la Ley de Justicia Administrativa, los dos últimos ordenamientos también del Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad federativa goza de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus resoluciones. En ese tenor, resulta evidente que el aludido Tribunal tiene legitimación pasiva en controversias constitucionales, pues aun cuando es un órgano integrante de la administración pública local, no depende jerárquicamente de los órganos originarios estatales.

Controversia constitucional 58/2006. Poder Judicial del Estado de Nuevo León. 23 de agosto de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles.

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

que no se encuentra subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los señalados en el artículo 105, fracción I, constitucional.

63. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con legitimación pasiva en estos procedimientos en las diversas **controversias constitucionales 305/2019 y 347/2019**¹⁶.
64. En el presente asunto, comparece en representación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Rafael Anzures Uribe, quien se ostenta como Magistrado Presidente de este tribunal, cargo que acredita con copia certificada del acuerdo por el que el Pleno General de la Sala Superior del tribunal lo designó como tal¹⁷. El artículo 54

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Artículo 1. [...]

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

[...]

¹⁶ La **controversia constitucional 305/2019** se resolvió por la Primera Sala en **sesión de veinte de mayo de dos mil veinte** por **unanimidad de cinco votos** de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente González Alcántara Carrancá.

La **controversia constitucional 347/2019** se resolvió por la Primera Sala en **sesión de once de noviembre de dos mil veinte** por **unanimidad de cinco votos** de las señoras Ministras Piña Hernández, quien manifestó estar con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente, Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente González Alcántara Carrancá.

¹⁷ Fojas 4294 a 4295 del Tomo III del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020, consistente en el Acuerdo SS/1/2020 del Pleno de la Sala Superior por el que se designa al Magistrado Rafael Anzures Uribe como Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para el período comprendido del uno de enero de dos mil veinte al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa faculta al Magistrado Presidente del tribunal para acudir en su representación en este procedimiento¹⁸. Por todo lo anteriormente expuesto, debe concluirse que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con legitimación pasiva para comparecer en la presente controversia constitucional.

65. Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo Federal. El Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto del licenciado Julio Scherer Ibarra, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en términos del acuerdo presidencial publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación¹⁹ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento²⁰.

¹⁸ **Artículo 54.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal, las siguientes:

I. Representar al Tribunal, a la Sala Superior, al Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades y delegar el ejercicio de esta función en servidores públicos subalternos sin perjuicio de su ejercicio directo, así como atender los recursos de reclamación de responsabilidad patrimonial en contra de las actuaciones atribuidas al propio Tribunal;

[...]

¹⁹ **Único.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰ Fojas 4499 a 4503 del Tomo IV del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020.

- 66. Legitimación pasiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** La Cámara de Diputados compareció por conducto de la diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados, en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²¹, cuyo nombramiento acreditó con el Diario de los Debates de la sesión plenaria de la Cámara de Diputados de cinco de septiembre de dos mil diecinueve²².
- 67. Legitimación pasiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** La Cámara de Senadores compareció por conducto del senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en términos del artículo 67, primer párrafo, en relación con el 60, numeral 9, ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 33 del Reglamento del Senado de la República²³, cuyo nombramiento acreditó con el Acta de Junta Previa celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte²⁴.

²¹ **Artículo 23.**

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

[...]

I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

[...]

²² Fojas 787 a 790 del Tomo I del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020.

²³ **Artículo 67.**

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

68. Las partes demandadas señalaron que se actualizan las causas de improcedencia relativas a la falta de interés legítimo del Instituto actor para acudir a esta vía, la falta de definitividad del acto impugnado y la improcedencia de este medio de control constitucional en contra de resoluciones de carácter jurisdiccional, por lo que consideran que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional.

VII.1. Falta de interés legítimo.

69. Al resolver el **recurso de reclamación 36/2011-CA**²⁵, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el interés legítimo para la promoción de una controversia constitucional, parte del reconocimiento de que este medio de regularidad tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal.

70. Por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el citado artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del país cuenten con interés para acudir a esta vía constitucional, es

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

²⁴ Fojas 4499 a 4501 del Tomo IV del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020.

²⁵ Resuelto por el Tribunal Pleno en **sesión de dieciséis de agosto de dos mil once**.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados, exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio de la parte actora.

71. En este aspecto, no toda violación constitucional puede analizarse en vía de la controversia constitucional, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales reguladas directamente desde la Constitución Política del país.
72. Pese a la amplitud del concepto del principio de afectación, el mismo debe entenderse siempre en el contexto de las afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, así el Tribunal Pleno identificó como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente las violaciones siguientes: **a)** a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y, **b)** de estricta legalidad.
73. Lo cual quedó corroborado a la luz de la **tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015**, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL,**

SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO²⁶.

74. En el caso bajo análisis, este Tribunal Pleno advierte que, dadas las particularidades del caso, la causal de improcedencia invocada es **infundada**.

²⁶ **De texto:** La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

75. Debe desestimarse dicho motivo de improcedencia, ya que el Instituto actor sí tiene interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, en la medida en que sus argumentos plasmados en el primero y segundo conceptos de invalidez, se encuentran encaminados a demostrar que el acto y norma impugnados vulneran su esfera competencial, lo cual en todo caso será materia de fondo del asunto.
76. De la lectura de los conceptos de invalidez primero y segundo que formuló en su demanda, se advierte que éste controvertió la sentencia emitida en el juicio de nulidad ***** y del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al considerar que, con su emisión se violaron los principios de legalidad, de división de poderes, de supremacía constitucional, lo que genera una trasgresión a los artículos 6°, 14, 16, 49, 73, fracción XXIX-H, y 133, todos de la Constitución Política del país y atentan contra la autonomía conferida en dicho ordenamiento normativo al Instituto de que se trata.
77. Dichos argumentos, en principio, denotan que al Instituto actor se le causa un agravio o afectación cuya existencia deberá demostrarse al resolver el fondo del asunto, y es lo que constituye precisamente el interés legítimo que asevera le asiste. Por lo que se requiere de un estudio detallado de la naturaleza del acto y norma impugnados, los argumentos que se hacen valer en su contra y los artículos constitucionales que se consideran trasgredidos, para determinar si los órganos demandados vulneraron la esfera de atribuciones constitucionales del órgano constitucional autónomo en cuestión.

78. De ahí que es dable concluir que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales cuenta con interés legítimo para acudir a esta vía para cuestionar la regularidad constitucional de la sentencia emitida en el juicio de nulidad ***** y del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al plantear una afectación a su ámbito competencial, tutelado en el texto constitucional y que necesariamente requiere de un análisis por parte de este Alto Tribunal para establecer el sentido y alcance del acto y norma impugnados en relación con el ámbito de competencia del órgano actor, lo cual es materia del estudio de fondo del presente asunto.

VII.2. Falta de definitividad.

79. El artículo 19, fracción VI²⁷, de la Ley Reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; en relación con ello, el Poder Ejecutivo Federal y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sostienen que no se agotó el principio de definitividad, al ser que la sentencia dictada el catorce de octubre de dos mil diecinueve puede ser modificada a través del recurso de revisión administrativa ante el Tribunal

²⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; [...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

Colegiado de Circuito que corresponda o mediante una sentencia de amparo.

80. En el presente caso no se actualiza tal supuesto, toda vez que este Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 6/2001**²⁸, destacó que el principio de definitividad en la controversia constitucional sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos, siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución Política del país, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Constitución Federal a manera de consecuencia.
81. En el presente asunto, de la lectura integral del escrito de demanda, el Instituto actor adujo la violación directa a los artículos 6º, 14, 16, 49, 73, fracción XXIX-H, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual no existe obligación por parte del Instituto actor para agotar previamente la vía prevista en el ordenamiento legal para la solución del conflicto, para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional.
82. Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la **tesis jurisprudencial P./J. 136/2001** de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA**

²⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en **sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno** por **unanimidad de nueve votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Aguinaco Alemán, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel, y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas. Ausentes los señores Ministros Díaz Romero y Gudiño Pelayo.

CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES²⁹.

83. Adicionalmente, el juicio de amparo no puede ser considerado como un recurso que deba agotarse para darle definitividad a acto alguno; en tanto se trata de un diverso medio de control constitucional y un juicio extraordinario que tiene una naturaleza y objeto distintos, de manera que no debe agotarse como si se tratara de un recurso ordinario.
84. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada es **infundada**.

VII.3. Impugnación de una resolución de carácter jurisdiccional.

85. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las controversias constitucionales no proceden en contra de resoluciones de carácter jurisdiccional, ya que este medio de control

²⁹ **De texto:** El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Localización: Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, enero de 2002, p. 917.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

constitucional no puede utilizarse como un ulterior juicio, recurso o medio de defensa. La controversia constitucional se circunscribe a analizar invasiones competenciales entre órganos del Estado legitimados para ello. Este criterio fue aplicado por primera vez por el Tribunal Pleno al fallar la controversia constitucional 16/1999³⁰, y quedó plasmado en la **tesis de jurisprudencia P./J. 117/2000**, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES”**³¹.

³⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en **sesión de ocho de agosto de dos mil** por **unanimidad de once votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel y de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

³¹ **De texto:** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.’, estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados.

86. Criterio conforme al cual, por regla general, una decisión jurisdiccional, como la sentencia que en este caso se controvierte, no es susceptible de impugnación a través del presente medio de control constitucional, en virtud de que se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, lo cual es inadmisibles.
87. Empero, este criterio, según lo resuelto por primera vez en la controversia constitucional 58/2006³², tiene una excepción, a la luz de la **tesis de jurisprudencia P./J. 16/2008** de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO”**³³, conforme a la cual, de manera excepcional, procede la

³² Resuelta por el Tribunal Pleno en **sesión de veintitrés de agosto de dos mil siete**, por **mayoría de ocho votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia y de la señora Ministra Luna Ramos. Los señores Ministros Franco González Salas y Góngora Pimentel votaron en contra. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas estuvo ausente.

³³ **De texto:** El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arroge facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

controversia constitucional, aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado.

- 88.** En concordancia con ello, en el presente caso, si bien el acto impugnado consiste en una resolución jurisdiccional, el INAI no pretende que con ello se revise una cuestión de mera legalidad inherente a lo resuelto en tal conflicto litigioso, sino que expone una probable invasión a su esfera de competencia por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que dichas transgresiones sí pueden ser sujetas a este medio de control de constitucionalidad, a pesar que el acto impugnado sea una resolución de carácter jurisdiccional, pues pretende impugnar la “incompetencia” del órgano jurisdiccional que suscribió el acto jurisdiccional que ahora se examina.
- 89.** En el caso específico, la cuestión que se somete al escrutinio constitucional de este Tribunal Pleno implica examinar estrictamente sobre la presunta invasión al ámbito de competencias del organismo constitucional autónomo actor perpetrada por parte de un tribunal administrativo federal, lo que encuadra en la finalidad de este procedimiento constitucional, en aras a la preservación del ámbito de atribuciones conferidos a los órganos y entes originarios desde el texto constitucional.

constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.

90. Bajo tales premisas, es **infundada** la causa de improcedencia invocada por los órganos demandados, en tanto que el presente asunto se sitúa en la excepción a la regla general que determina la improcedencia de las controversias constitucionales si se combaten resoluciones de órganos jurisdiccionales.
91. Al no existir otras causas de improcedencia invocadas por las partes que deban examinarse, ni se advierte de oficio la existencia de alguna otra, se procede al análisis de fondo de este asunto.

VIII. ESTUDIO DE FONDO.

VIII.1. Parámetro de regularidad constitucional.

92. En la presente controversia constitucional, el Instituto actor plantea la invalidez de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del juicio de nulidad ********* y del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública con motivo de su aplicación en el acto anteriormente señalado, por considerar, en esencia, que con ello se trasgrede e interfiere con la autonomía que tiene conferida en virtud del texto constitucional en calidad de organismo constitucionalmente autónomo.
93. Atento a esos planteamientos y con la finalidad de tener un panorama íntegro del problema que entraña el presente medio de control constitucional, este Tribunal Pleno considera conveniente establecer el marco constitucional y legal necesario para el estudio posterior del acto y norma controvertidos, conforme a los siguientes apartados: **1)** Naturaleza y competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; **2)**

Naturaleza y competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

VIII.1.1. Naturaleza y competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

- 94.** Al expedirse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abrogada (en adelante LFTAIPG) publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil dos, el Instituto previsto en ésta, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante IFAI), creado a su vez mediante decreto presidencial de veinticuatro de diciembre de dos mil dos, en el cual se estableció que sería un organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y contaría con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la ley en cita³⁴.
- 95.** Además, sería el órgano encargado de proteger y difundir el derecho de acceso a la información, sin embargo, su capacidad reguladora y de supervisión se ceñía a los órganos, entidades y dependencias que pertenecieran al Poder Ejecutivo Federal, sin tener la facultad de extender su competencia hacia los demás poderes públicos. En ese

³⁴ **Artículo 33.** El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

tenor, el IFAI si bien era autónomo, su independencia en realidad era subjetiva, en tanto que, *de facto*, era un órgano descentralizado de la administración pública federal, por lo que su autonomía jurídica era esencialmente limitada.

96. Posteriormente, mediante reforma publicada el siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, en virtud de la cual se reformaron, entre otras disposiciones, el artículo 6°, apartado A, bases I, IV y V, y se adicionó la base VIII, todos de la Constitución Política del país, se creó el marco jurídico constitucional y legal que rige actualmente la protección y el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, se unificaron y armonizaron los alcances de los principios y bases que deberán ser desarrollados en la Ley General que se emita en cumplimiento a la reforma.
97. A continuación, se transcribe el contenido reformado del artículo 6°, apartado A, base VIII, de la Constitución Federal:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...]

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

[...]

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

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.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones

de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo

95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

[...]

98. La reforma constitucional mencionada tuvo por objeto, entre otras cosas, definir el catálogo de sujetos obligados en materia de transparencia, así como sus obligaciones, fortalecer los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas.
99. Parte fundamental de la reforma en cita, consistió en la adición de una base VIII al apartado A del artículo 6° constitucional, lo que implicó la creación de un nuevo **organismo constitucional autónomo** en el orden federal, a saber, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; a efecto de crear un organismo autónomo que fuera responsable de “garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados”. Esto comprendió la transformación y transición del IFAI a un régimen de ente jurídico de derecho público de carácter atípico, que no se sujeta, subordina, ni depende orgánicamente de alguno de los tres poderes tradicionales del Estado.
100. El criterio asentado por el Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 32/2005**³⁵ con respecto de los órganos

³⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en **sesión de veintidós de mayo de dos mil seis** por **unanimidad de ocho votos** de los señores Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, y de la señora Ministra Luna Ramos. Ausentes los señores Ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz, y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

Páginas 94 a 95 de la sentencia que interesa.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

constitucionales autónomos, conllevó a determinar que éstos “surgen con motivo de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de Poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado”.

- 101.** Su creación y autonomía, establecidas desde el texto constitucional, se justifican a partir de las atribuciones específicas que tienen conferidas y que contribuyen al logro de los fines del Estado, con un particular énfasis en la defensa de los derechos fundamentales y a fin de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, en tanto que su subordinación a alguno de estos últimos pondría en duda su imparcialidad y objetividad. Al dotárseles de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica, se les permite alcanzar los fines que motivan su creación.
- 102.** En este orden de ideas, en el sistema jurídico mexicano los órganos constitucionales autónomos, cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el propósito de obtener una mayor especialización, agilización, control

y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales.

103. Lo anterior de ninguna manera pretende la alteración o menoscabo de la tradicional doctrina de la división de poderes, pues el hecho que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado Mexicano, al ser que su misión principal radica en atender necesidades o funciones torales tanto del Estado, como de la sociedad en general, que anteriormente no habían sido atendidas o respecto de las cuales se ha considerado que no es conveniente su realización por parte de los órganos tradicionales, de ahí que se han conformado como nuevos organismos que se encuentran a la par de éstos últimos.

104. Las **características esenciales** que definen a los órganos constitucionales autónomos han sido acotadas de conformidad con lo siguiente:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución Política del país;
- b) Deben mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,

d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad³⁶.

105. La reforma constitucional supra citada fomentó la consolidación del INAI, el cual ahora tiene una regulación directa en el artículo 6°, apartado A, base VIII, de la Constitución Política del país, de cuyo texto se desprende que se trata de un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, para atender funciones

³⁶ Dicho criterio quedó asentado en la **tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008**, de rubro y texto siguientes: **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

vinculadas con los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, y cuyas relaciones se encuentran en un plano de coordinación respecto de los poderes tradicionales; por lo que reúne todas las características que conllevan a considerarlo como un auténtico órgano constitucional autónomo.

106. Adicionalmente, el carácter de órgano constitucional autónomo del INAI ha sido analizado y reconocido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los **amparos en revisión 661/2014³⁷ y 453/2015³⁸**, así como en la **controversia constitucional 117/2018³⁹**.

107. Las personas legisladoras que presentaron las distintas iniciativas de reforma, propuestas por diversos partidos políticos en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, destacaron que "los órganos garantes de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales deben ser incorporados de manera expresa a la

³⁷ Resuelto por el Tribunal Pleno en **sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve** por **unanimidad de once votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo. Párrafo 88 de la sentencia en cita.

³⁸ Resuelto por el Tribunal Pleno en **sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve** por **unanimidad de once votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, y las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Párrafo 83 de la sentencia en cita.

³⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en **sesión de diez de marzo de dos mil veinte** por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, y de la señora Ministra Ríos Farjat, respecto del apartado VIII relativo al estudio de fondo. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Ausente el señor Ministro Aguilar Morales. Párrafos 49 y 55 de la sentencia en cita.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

Constitución Federal, así como en las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para **dotarlos de autonomía constitucional**, con lo que se les legitimaría plenamente y se constituirían como órganos imparciales, que no respondan a consignas directas o indirectas de otras autoridades, dado que no dependerían de ninguna de ellas, garantizando así una actuación profesional y objetiva, siempre apegada a la legalidad, y favoreciendo la vida democrática del país, por tratarse de órganos especializados que cuentan con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten”.

- 108.** En el mismo orden de ideas, en lo concerniente al IFAI, expusieron que su ámbito de actuación en aquel entonces era acotado exclusivamente a las dependencias y entidades de la administración pública federal, sin embargo, el eje central de la reforma partía de la idea de constituir un organismo constitucional autónomo, imparcial, especializado e independiente, responsable de la protección del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, buscando ampliar su competencia a los poderes tradicionales, autoridades diversas y a los demás organismos a los cuales la Constitución Federal les otorga autonomía.
- 109.** Aspectos que fueron recogidos en la reforma constitucional aludida, emblemática para el sistema jurídico mexicano en materia de transparencia, en tanto que forjó al INAI como órgano constitucional autónomo especializado, al que se le encomendó la responsabilidad de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información

pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

110. De ahí que, en última instancia, se originó el desprendimiento del antes IFAI de la administración pública federal para convertirse en un órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, especializado en los estándares sobre acceso a la información, cuya actuación “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” y su funcionamiento se guiará por los principios de certeza, legalidad, **independencia**, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

111. Al respecto, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se precisaron los **alcances de los principios rectores** de la autoridad encargada de la transparencia y acceso a la información pública, en los términos siguientes:

- a) **Certeza**: el cual busca que las actuaciones de la autoridad otorguen certidumbre en su actuación, mediante procedimientos que permiten conocer el alcance y determinaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, con lo que se otorga seguridad jurídica.
- b) **Legalidad**: en cuanto a que las resoluciones emitidas por el organismo garante contarán con las características de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

definitividad e inatacabilidad, por lo que sus actuaciones deberán conducirse con apego al derecho y cumplir con el principio de legalidad, en aras a constituir una institución sólida y confiable.

- c) **Independencia**: la configuración de los órganos garantes incluye su autonomía constitucional, lo que garantiza la independencia entre el Poder Ejecutivo Federal y el órgano encargado de solicitar y entregar información pública gubernamental, conformándose este último como un órgano plenamente autónomo.
- d) **Imparcialidad**: éste se encuentra estrechamente ligado al principio de independencia, pues con la autonomía constitucional respecto del Poder Ejecutivo Federal, se garantiza que las determinaciones sean completamente imparciales, en las que se deben valorar los principios rectores del derecho al acceso a la información pública.
- e) **Eficacia**: persigue la finalidad de generar resoluciones en tiempos cortos, para ello debe dotarse al órgano garante de elementos adicionales que le permitan generar una alta eficiencia en su actuación, cometido que se logra mediante el establecimiento de los principios de definitividad e inatacabilidad en sus resoluciones, el establecimiento de una ley general en materia de transparencia y otra en materia de archivos, instrumentos normativos que, en conjunto con otros, garantizan una plena eficacia en su actuación.
- f) **Objetividad**: sus resoluciones y criterios generales emitidos deben contar con esta característica, en tanto que el organismo federal es el rector en la materia y sus resoluciones y criterios podrán ser usados por los organismos locales para normar sus criterios, con el objeto de generar una homogeneización en todo el territorio nacional.

- g) Profesionalismo:** las personas funcionarias y comisionadas que forman parte de este organismo deben ser personal profesional en su actuar, lo que implica velar por la capacitación, formación y desarrollo del capital humano que interviene en el proceso de acceso a la información, con lo que se busca generar determinaciones debidamente fundadas y motivadas, derivadas de un estudio profundo que las personas servidoras públicas de este organismo realicen en sus resoluciones.
- h) Máxima publicidad:** implica generar criterios que permitan ponderar los criterios de reserva frente a la máxima publicidad, el probable daño involucrado, generar directrices para determinar el alcance de la máxima publicidad en relación con el tipo de información solicitada, valorando las consideraciones de la autoridad y de terceros involucrados que pueden verse afectados por la entrega de dicha información.

112. Por otro lado, la **competencia** otorgada al INAI por el Constituyente comprende, en primer lugar, la de conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados en el ámbito federal, con excepción de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En segundo lugar, es competente para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los organismos autónomos especializados en el ámbito local en los que se determine la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

113. Asimismo, por determinación oficiosa o a petición fundada del organismo equivalente a nivel estatal, puede conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. De manera transitoria, en un principio se le otorgó también competencia

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, en tanto se determinaba la instancia responsable encargada de atender estos temas.

114. En relación con lo anterior, cobra especial relevancia lo dispuesto en el mismo precepto constitucional, el cual prevé el **principio de definitividad** de las resoluciones que emita el INAI, en tanto que éstas son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, de ahí que éste actúa como órgano de última instancia respecto de las autoridades y entidades públicas. No obstante, y de conformidad con la doctrina desarrollada por este Tribunal Pleno en la **controversia constitucional 308/2017**⁴⁰, reiterada en la diversa **controversia constitucional 325/2019**⁴¹, lo anterior admite dos excepciones.

⁴⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en **sesión de veintisiete de febrero de dos mil veinte** por **mayoría de siete votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán y de la señora Ministra Ríos Farjat, respecto al apartado relativo a las causas de improcedencia. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirieron las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Párrafo 28 de la sentencia que interesa.

⁴¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en **sesión de doce de mayo de dos mil veintidós** por **mayoría de seis votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek y de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, respecto al apartado relativo a las causas de improcedencia. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diez.

Párrafos 36 a 40 de la sentencia que interesa.

- 115.**La primera se actualiza cuando tales resoluciones en materia de transparencia puedan poner en peligro la seguridad nacional, para lo cual el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo de la Federación podrá interponer recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. La segunda se actualiza cuando alguno de los órganos o entes legitimados para promover una controversia constitucional, considere que las resoluciones en materia de transparencia generan una trasgresión a su ámbito de competencia.
- 116.**En los trabajos legislativos, específicamente en una de las exposiciones de motivos presentadas, se enfatizó que la definitividad de las resoluciones de los órganos garantes tiene una naturaleza taxativa en lo concerniente a las autoridades, mientras que los particulares podrán impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes.
- 117.**En un ejercicio comparativo, se precisó también que las resoluciones del entonces IFAI, al resolver los recursos de revisión, eran definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podían impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación; lo que permitió denotar la intención del legislador de excluir la competencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones emitidas en tales procedimientos, por lo que quedó descartada la posibilidad de presentar un juicio de nulidad para eludir el cumplimiento de las resoluciones del Instituto dirigidas a las autoridades.
- 118.**En el mismo tenor, en el Dictamen de las Comisiones Unidas se hizo hincapié en que la finalidad de dotar de definitividad e inatacabilidad

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

las determinaciones del órgano garante, consiste en dar cumplimiento a los principios de eficacia, certeza y objetividad, teniendo como contrapeso el hecho que tal órgano deberá emitir determinaciones en un marco de respeto a los principios de legalidad, seguridad jurídica y del debido proceso, además de interpretar y ponderar las garantías y derechos humanos en concordancia con el texto constitucional.

119. Asimismo, conforme a lo discutido por las Comisiones Unidas durante el proceso legislativo, al organismo garante se le otorgaron facultades coercitivas para asegurar el cumplimiento de sus decisiones y resoluciones, a efecto de generar en los entes obligados la convicción consistente en proporcionar la información requerida en los plazos y formas establecidos en la ley, detallando que las **medidas de apremio** serían previstas y desarrolladas en la ley general respectiva.
120. A la par de las reformas aportadas al artículo 6° constitucional, el Poder Reformador facultó al Congreso de la Unión para emitir una **ley general en materia de transparencia y acceso a la información**, debiendo ajustarse como consecuencia de su emisión, las leyes federales y estatales respectivas.
121. Tal determinación se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política del país, el cual ahora dispone, entre otras facultades del Congreso de la Unión, la de “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”, por lo que en el artículo segundo transitorio de la reforma de siete de febrero de dos mil catorce se estableció un régimen transitorio que implicaba un significativo esfuerzo a cargo del legislador federal⁴².

122. Así las cosas, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LGTAIP), reglamentaria del artículo 6° de la Constitución Federal, con el objetivo de homologar los procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, estableciendo las bases, principios, parámetros y atribuciones para los distintos niveles de gobierno, a fin de lograr una efectiva distribución de competencias y la coordinación de todas las autoridades en la materia.

123. Asimismo, se dispuso que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, cambiaba su denominación por la de **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, consolidándose así, como un organismo garante a nivel nacional. En función de esta

⁴² **Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

ley, debía modificarse también la LFTAIPG, en virtud de lo señalado en el artículo quinto transitorio⁴³.

124. El nueve de mayo de dos mil dieciséis, se publicó el Decreto por el que se abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LFTAIP), un ordenamiento normativo encaminado a regular lo relativo a la materia de transparencia en el ámbito federal, garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de sujetos obligados, así como regir las actividades inherentes al órgano garante federal.

125. En este ordenamiento se reitera de igual manera que el INAI es un organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en el artículo 6° de la Constitución Política del país:

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 17. El Instituto es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la

⁴³ **Quinto.** El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.

Constitución, la Ley General, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

En su organización, funcionamiento y control, el Instituto se sujetará a lo establecido por esta Ley y se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

[...]

VIII.1.2. Naturaleza y competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

126. Los tribunales administrativos adquirieron rango constitucional a raíz de la reforma de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis al artículo 104, fracción I, de la Constitución Política del país⁴⁴, conforme a la cual se podrían crear tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa por una ley federal, serían dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tendrían a su cargo dirimir los conflictos suscitados entre la administración pública y los particulares; en relación con este punto, conviene recalcar que solamente podían ejercer su jurisdicción dentro del ámbito

⁴⁴ **Artículo 104.** Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

administrativo, esto es, realizaban funciones de control interno de la legalidad de los actos de la administración pública activa.

127. Es menester destacar la reforma constitucional de veinticinco de octubre de mil novecientos setenta y siete que modificó el artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal⁴⁵, en virtud de la cual se constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, momento a partir del cual se reconoció al entonces Tribunal Fiscal de la Federación como un verdadero órgano jurisdiccional dotado de autonomía.

128. Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se adicionó la fracción I-B del artículo 104 y la fracción XXIX-H del

⁴⁵ **Artículo 104.** Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos Tribunales Administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa. La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo;

[...]

diverso 73, ambos de la Constitución Política del país⁴⁶, para prever qué órgano sería el encargado de expedir las leyes que instituyeran a esos tribunales contenciosos administrativos. A partir de dicha reforma, se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que instituyan a los tribunales de lo contencioso-administrativo, los cuales conocerían de las controversias suscitadas entre la administración pública federal o del entonces Distrito Federal, y los particulares. La mención que se hacía “del Distrito Federal” fue derogada por diversa reforma de veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres.

129. Mediante decreto de cuatro de diciembre de dos mil seis, se modificó el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional⁴⁷, para integrar la

⁴⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

[...]

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

[...]

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;

[...]

⁴⁷ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

facultad de los tribunales de lo contencioso-administrativo de imponer sanciones a las personas servidoras públicas por responsabilidad administrativa que determinara la ley.

130. La evolución de la jurisdicción administrativa mexicana culminó con la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, por la que se consolidó el hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se le dotó de plena autonomía para dictar sus fallos, se reiteró que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, y que además es el órgano competente para imponer las sanciones a las personas servidoras públicas por las responsabilidades administrativas que la ley determinara como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

131. Actualmente, el ámbito de competencia que la Constitución Política del país le otorga al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se prevé en el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional en los siguientes términos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

[...]

[...]

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

132. Conforme a ello, se desprende como *ratio iuris*, que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes que instituyan a los tribunales de lo contencioso administrativo, en ejercicio de su facultad legislativa, los cuales estarán dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y respecto de los cuales se establecerá su organización, funcionamiento, así como las normas relativas a los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.
133. Asimismo, la **competencia** del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se delimita desde el texto constitucional a los ámbitos precisados: **i) dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; ii) imponer sanciones a las personas servidoras públicas por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con estas responsabilidades; y, iii) determinar el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias por daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.**
134. Lo anterior implica a su vez una limitante para el legislador federal, quien, si bien puede legislar en cuanto al ámbito de actuación de estos tribunales de lo contencioso administrativo, no obstante, puede hacerlo sólo respecto de los órganos que sean parte de la administración pública federal, quedando por ende excluidos aquellos órganos y entes del Estado que no formen parte de ésta.

- 135.** Son complementarias las consideraciones contenidas en el **amparo directo en revisión 555/2012**⁴⁸, asunto que retoma en esencia diversos razonamientos expuestos en el amparo directo en revisión 882/2008⁴⁹, en el que se estableció que “el Congreso de la Unión no podrá otorgar competencia a los tribunales contencioso administrativos para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión; o entre aquéllos y los órganos constitucionales autónomos e, incluso, el Presidente de la República, Titular del Poder Ejecutivo Federal, quien si bien encabeza la administración pública federal, no forma parte integrante de ella”, pues la facultad de legislar que tiene conferida debe ajustarse desde luego, a las directrices que se derivan y establecen en la misma norma constitucional.
- 136.** En este sentido, es conveniente precisar que el artículo 90 de la Constitución Política del país, establece que “la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión”, dicha conformación se detalla a su vez en los artículos 1º, 2º y 3º, todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

⁴⁸ Resuelto por la Segunda Sala en **sesión de treinta de mayo de dos mil doce** por **mayoría de cuatro votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Aguilar Morales y Valls Hernández y de la señora Ministra Luna Ramos. El señor Ministro Franco González Salas, votó en contra

Páginas 54 y 55 de la sentencia que interesa.

⁴⁹ Resuelto por la Segunda Sala en **sesión de uno de julio de dos mil nueve** por **unanimidad de cinco votos** de los señores Ministros Azuela Güitrón, Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano y Franco González Salas, y de la señora Ministra Luna Ramos.

Artículo 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. Consejería Jurídica, y

III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

Artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas,

III. Fideicomisos.

137. Lo que hace posible concluir que la administración pública federal se subdivide en centralizada y paraestatal, la primera de éstas ejerce sus atribuciones para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Federación,

mientras que la segunda tiene como función auxiliar al Poder Ejecutivo.

138. En virtud de lo anteriormente expuesto, es inconcuso para este Tribunal Pleno que, en términos del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del país, la competencia conferida al Tribunal Federal de Justicia Administrativa se acota a dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal, centralizada o paraestatal, y los particulares, sin incluir a los otros Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial) ni, en consecuencia, a los órganos constitucionales autónomos.

139. Ahora bien, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su artículo 3°, establece que dicho Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos, los procedimientos ahí indicados, los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando la persona interesada los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación, las resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales, así como las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

140. Asimismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 2° determina que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la ahora Ley Orgánica del Tribunal Federal

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

de Justicia Administrativa y contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

VIII.2. Análisis del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- 141.** Criterio jurídico o *ratio decidendi*: se reconoce la validez del artículo impugnado, debido a que el legislador federal no se excedió en las facultades legislativas que tiene conferidas, por lo que su contenido no vulnera la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- 142.** En el **segundo concepto de invalidez**, el Instituto actor impugna dicho precepto bajo el argumento toral de que Congreso de la Unión se excedió en las facultades que tiene constitucionalmente conferidas al emitir el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dado que el diverso 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal sólo le autoriza a legislar respecto de controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; no obstante, no le permite ampliar la competencia de dicho órgano jurisdiccional para conocer respecto de las multas impuestas como medida de apremio por el INAI, lo que a decir del Instituto actor lesiona su autonomía, además de que trasgrede los artículos 6°, 73, fracción XXIX-H, y 133, todos del ordenamiento antes citado.

143. El precepto cuestionado es el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que, de inicio, es pertinente destacar que este ordenamiento, tiene la naturaleza de una ley de orden público cuyo propósito es proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política del país y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

144. El texto del artículo impugnado es del tenor siguiente:

**LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA**

Artículo 185. En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor.

145. Antes de comenzar con el estudio de lo dispuesto en la norma impugnada, se considera conveniente establecer algunas consideraciones previas y el marco normativo necesario que permitan entender el trasfondo del contenido de dicho precepto y los motivos que conllevan al Instituto actor a impugnarlo.

146. En términos de los artículos 6º, apartado A, base VIII, y 1º de la LFTAIP⁵⁰, se consideran **sujetos obligados** cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que

⁵⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...]

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: [...]

VIII. [...]

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. [...]

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.

147. Las **obligaciones en materia de transparencia** a cargo de los sujetos obligados se regulan tanto en el Título Quinto de las “Obligaciones de Transparencia” de la LGTAIP, disposiciones que se complementan en lo relativo al ámbito federal con lo dispuesto en el Título Tercero de las “Obligaciones de Transparencia” de la LFTAIP. Conforme a la legislación que rige en la actualidad, las obligaciones de transparencia se escinden en **obligaciones comunes**, reguladas en el artículo 70 de la LGTAIP, y **obligaciones específicas**, las cuales varían dependiendo del sujeto obligado al que se refieran y del que se trate en el caso específico. En esa guisa, los sujetos obligados deben dar cumplimiento a las obligaciones, procedimientos y responsabilidades a su cargo, que se establecen tanto en la LGTAIP, como en la LFTAIP, apercibidos que de no hacerlo podrán ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio que en tales ordenamientos se establezcan⁵¹.

148. Por otro lado, los artículos 87 de la LGTAIP⁵² y 80 de la LFTAIP⁵³ disponen que los **procedimientos de verificación de las**

⁵¹ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Artículo 10. Los sujetos obligados serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en la Ley General y la presente Ley y podrán ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio establecidas en las mismas.

⁵² **Artículo 87.** La verificación tendrá por objeto revisar y constatar el debido cumplimiento a las obligaciones de transparencia en términos de lo previsto en los artículos 70 a 83 de esta Ley, según corresponda a cada sujeto obligado y demás disposiciones aplicables.

⁵³ **Artículo 80.** La verificación tendrá por objeto revisar y constatar el debido cumplimiento a las obligaciones de transparencia en términos de lo previsto en los artículos 70 a 83 de

obligaciones de transparencia que realicen los organismos garantes de las entidades federativas o el INAI, en el ámbito de sus competencias, tienen por objeto revisar y constatar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia en términos de lo previsto en diversos preceptos de tales ordenamientos, según corresponda al sujeto obligado cuyas obligaciones sean objeto de revisión y conforme a las demás disposiciones aplicables. Tales procedimientos de verificación se llevan a cabo oficiosamente por el INAI a través de la verificación virtual al portal de internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional de Información, de forma aleatoria, muestral o periódica, según el artículo 79 de la LFTAIP⁵⁴.

149. De acuerdo con lo narrado en el apartado respectivo y que constituye los antecedentes del acto impugnado en la presente sentencia, se desprende que el Instituto actor, en ejercicio de sus facultades de vigilancia de las obligaciones en materia de transparencia, inició un procedimiento de verificación, identificado con el **expediente de la verificación vinculante *******, de las obligaciones en materia de transparencia que le corresponden al sujeto obligado titulado *****.

la Ley General y 68 a 76 de esta Ley, según corresponda a cada sujeto obligado, y demás disposiciones aplicables. [...]

⁵⁴ **Artículo 79.** Las acciones de vigilancia a que se refiere este Capítulo, se realizarán a través de la verificación virtual. Esta vigilancia surgirá de los resultados de la verificación que se lleve a cabo de manera oficiosa por el Instituto al portal de Internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional de Información, ya sea de forma aleatoria, muestral o periódica.

150. De las constancias que obran en autos de la presente controversia constitucional, se advierte que el primero de octubre de dos mil dieciocho, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos del INAI, emitió un dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 80, fracción II, de la LFTAIP⁵⁵ por el cual determinó que, tras haber llevado a cabo el procedimiento de verificación en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencias, así como del portal de internet, el sujeto obligado había incumplido con diversas obligaciones comunes y específicas en materia de transparencia, por lo que se le requirió, a efecto de que cumpliera con las obligaciones que le correspondían, informara acerca de su cumplimiento, y precisara el nombre y cargo de la persona responsable de publicar la información, así como de su superior jerárquico.

151. Consecuentemente, el cinco de octubre de dos mil dieciocho el INAI formuló un requerimiento dirigido a la persona Titular de la Unidad de Transparencia del citado ***** para que cumpliera con las obligaciones que le correspondían, el cual fue notificado mediante oficio número ***** de cuatro de octubre de dos mil diecinueve,

⁵⁵ **Artículo 80.** [...]

La verificación que realice el Instituto en el ámbito de sus respectivas competencias, se sujetará a lo siguiente: [...]

II. Emitir un dictamen en el que podrán determinar que el sujeto obligado se ajusta a lo establecido por la Ley General, esta Ley y demás disposiciones, o contrariamente determinar que existe incumplimiento a lo previsto por la Ley General, esta Ley y demás normatividad aplicable, caso en que formulará los requerimientos que procedan al sujeto obligado, a efecto de que subsane las inconsistencias detectadas dentro de un plazo no mayor a veinte días; [...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

junto con el dictamen antes mencionado a través de la Herramienta de Comunicación, otorgando un plazo de veinte días hábiles para tal efecto.

152. El treinta de noviembre de dos mil dieciocho, se notificó por segunda ocasión a la persona Titular de la Unidad de Transparencia del *********, que ésta ha sido omisa en atender los requerimientos formulados por el INAI, de ahí que subsistía el incumplimiento al dictamen de mérito, por lo que se le otorgó un plazo adicional de cinco días hábiles para cumplir los requerimientos, so pena que de subsistir el incumplimiento total o parcial de las obligaciones en materia de transparencia, el Instituto impondría las medidas de apremio, sanciones o determinaciones que resultaran procedentes, en términos del artículo 80, fracción V, de la LFTAIP⁵⁶.

153. El trece de febrero de dos mil diecinueve, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos del INAI emitió un informe por medio del cual determinó el **incumplimiento parcial** del dictamen emitido en el expediente de la verificación vinculante, por haber sido omiso en atender los requerimientos formulados respecto

⁵⁶ **Artículo 80.** [...]

La verificación que realice el Instituto en el ámbito de sus respectivas competencias, se sujetará a lo siguiente: [...]

V. Cuando el Instituto considere que existe un incumplimiento total o parcial de la determinación, lo notificará por conducto de la Unidad de Transparencia, al superior jerárquico de la persona o servidor público responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se dé cumplimiento a los requerimientos del dictamen, y [...]

de sus obligaciones en materia de transparencia establecidas en la LGTAIP.

- 154.** Posterior a ello, en términos de la fracción VI del artículo 80 de la LFTAIP⁵⁷, el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, se remitió el informe y el expediente de la verificación vinculante a la Secretaría Técnica del Pleno del INAI, a efecto de que la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades impusiera las medidas de apremio o determinaciones que considerara procedentes.
- 155.** Consecuentemente, el tres de abril de dos mil diecinueve la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades de la Secretaría Técnica del Pleno del INAI emitió el **acuerdo de incumplimiento** en el expediente de la verificación vinculante, en el que señaló que la persona Titular de la Unidad de Transparencia del ***** fue omisa en atender los diversos requerimientos formulados, por lo que determinó imponerle la medida de apremio establecida en los artículos 201, fracción II, de la LGTAIP⁵⁸ y 174, fracción II, de la LFTAIP⁵⁹, consistente en una **multa**.

⁵⁷ **Artículo 80.** [...]

La verificación que realice el Instituto en el ámbito de sus respectivas competencias, se sujetará a lo siguiente: [...]

VI. En caso de que el Instituto considere que subsiste el incumplimiento total o parcial de la resolución, en un plazo no mayor a cinco días, se informará al Pleno para que en su caso, imponga las medidas de apremio o sanciones que se consideren procedentes. [...]

⁵⁸ **Artículo 201.** Los Organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, podrán imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones: [...]

II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Área geográfica de que se trate. [...]

⁵⁹ **Artículo 174.** El Instituto, en el ámbito de su competencia, podrá imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos,

CONTROVERSA CONSTITUCIONAL 7/2020

156.La autonomía de un órgano constitucional existe cuando en el ejercicio de sus funciones, cuenta con facultades y atribuciones que hacen efectivas sus resoluciones, así como con instrumentos y capacidades para sancionar y exigir la observación de la ley.

157.Destaca que del proceso legislativo de la citada reforma al artículo 6º constitucional, se desprende que ésta emana de la necesidad de crear una ley general para lograr una homologación en los mecanismos de acceso a la información, los procedimientos de revisión, los indicadores de gestión u obligaciones de transparencia comunes y específicas, las causas de restricción del derecho de acceso a la información y las medidas de apremio o sanciones por incumplimiento en la materia, por lo que entre sus objetivos se encuentran:

- Homologación de plazos para dar respuesta a las solicitudes, prórroga para dar respuesta, para resolver recursos de revisión, prórroga para resolver y plazos para cumplir las resoluciones.
- Uniformidad en los supuestos de clasificación mediante el establecimiento de las causas o hipótesis de reserva o confidencialidad, a fin de evitar disparidad.

partidos políticos o a la persona física o moral responsable, al menos las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones: [...]

II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización. [...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

- Piso parejo sobre el tiempo o la temporalidad en los casos de restricción de la información mediante su reserva.
- Homologación respecto de la información pública de oficio u obligaciones de transparencia que de manera común deben cumplir todos y cada uno de los sujetos obligados.
- Armonización para incluir obligaciones de transparencia específicas para determinados sujetos obligados (Poder Judicial, Legislativo, Ejecutivo, Instituto Electoral, Comisión de Derechos Humanos, Órgano de Transparencia, universidades públicas o instituciones análogas, entre otros.
- Evaluaciones con criterios y metodologías estandarizados.
- Armonización de los principios en el ejercicio de la protección de los datos personales.
- Estandarización sobre los alcances de los derechos ARCO dentro de la protección de datos personales.
- Uniformidad en el establecimiento de un procedimiento de ejecución de resoluciones para el debido acatamiento de éstas.
- Regulación de existencia e inexistencia de información, así como los procedimientos que sancionen la declaratoria de inexistencia de manera falsa.
- Violaciones al derecho de acceso a la información y datos personales en posesión de cualquier sujeto obligado que serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo independientes de las del orden civil o penal que

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

procedan, así como los procedimientos para el resarcimiento del daño ocasionado.

158. Por tanto, ante la necesidad de contar con un sistema de transparencia y acceso a la información pública plena, se buscó un sistema jurídico sólido y congruente, así como instituciones eficientes, responsables e imparciales para consolidar las acciones en materia de transparencia, facultando al órgano respectivo para desarrollar un procedimiento administrativo que revise, atraiga, y en su caso, sancione a los sujetos obligados que incumplen una petición.

159. Dicha reforma, además, otorga definitividad e inatacabilidad a las determinaciones del órgano garante con la finalidad de cumplir con varios de los compromisos que se han otorgado al organismo, como son, eficacia, certeza y objetividad.

160. En relación con las medidas de apremio a que se refiere la base VIII del apartado A del artículo 6º de la Constitución Política de nuestro país, destaca que tuvieron como finalidad dar solución en la propia Ley General a uno de los problemas recurrentes para lograr el debido cumplimiento de las resoluciones que emiten los organismos garantes, toda vez que la normativa generalmente no contaba con mecanismos que permitan asegurar su debido cumplimiento, por lo que se determinó incluir un título que desarrolla una serie de medidas de apremio en caso de un posible incumplimiento a sus

determinaciones, así como un catálogo de conductas sujetas a responsabilidad administrativa.

161. Por ello, para la verificación de las obligaciones de transparencia, las determinaciones que emitan los organismos garantes deberán establecer los requerimientos, recomendaciones u observaciones que formulen, así como los términos y plazos en los que los sujetos obligados deberán atenderlas y en caso de incumplimiento a los requerimientos formulados, será motivo para aplicar medidas de apremio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan, por lo que será el organismo garante el que vigilará que los sujetos obligados den cumplimiento a las obligaciones de transparencia, a través de una verificación virtual que se lleve a cabo de manera oficiosa por los organismos garantes al portal de internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional, a fin de constatar que la información esté completa, publicada y actualizada en tiempo y forma y, tras ello, emitir un dictamen para determinar si existe o no incumplimiento y formular, en su caso, los requerimientos procedentes.

162. Por su parte, las resoluciones que emitan los organismos garantes federal y de las entidades federativas, deben establecer requerimientos, recomendaciones u observaciones correspondientes, así como los términos y plazos que los sujetos obligados deberán atender; y en caso de incumplir a un requerimiento del Instituto Federal o de los organismos garantes de las entidades federativas, se aplicarán las medidas de apremio que correspondan,

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan, de forma oportuna.

163. Respecto a las multas como medidas de apremio impuestas por los organismos garantes, deberán hacerse efectivas ante el Servicio de Administración Tributaria, toda vez que se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Servicio de Administración Tributaria, o en su caso, de las secretarías de finanzas de las entidades federativas.

164. Este Alto Tribunal advierte que en adición a lo dispuesto en el artículo 6º, apartado A, base VIII, de la Constitución Política del país⁶⁰, que prescribe la facultad de coacción a favor del Instituto actor para asegurar el cumplimiento de sus decisiones, la atribución de imponer y ejecutar las medidas de apremio se establece también en los

⁶⁰ **Artículo 6º.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...]

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: [...]

VIII. [...]

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

[...]

artículos 42, fracción III, de la LGTAIP⁶¹ y 21, fracción V, de la LFTAIP⁶².

165. Así las cosas, las medidas de apremio previstas en los artículos 201 de la LGTAIP⁶³ y 174 de la LFTAIP⁶⁴, pueden ser impuestas por el Instituto o los organismos garantes de las entidades federativas a la persona servidora pública encargada de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus determinaciones; asimismo, las medidas de apremio pueden consistir en **amonestación pública o multa**, con la especificación que éstas últimas no podrán ser cubiertas con recursos procedentes del erario público.

⁶¹ **Artículo 42.** Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: [...]

III. Imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones; [...]

⁶² **Artículo 21.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: [...]

V. Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones previstas en el Título Sexto de la presente Ley, según corresponda; [...]

⁶³ **Artículo 201.** Los Organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, podrán imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:

I. Amonestación pública, o

II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Área geográfica de que se trate. [...]

⁶⁴ **Artículo 174.** El Instituto, en el ámbito de su competencia, podrá imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, al menos las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:

I. Amonestación pública; o

II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización. [...]

166. En ese tenor, y en términos de lo dispuesto en los artículos 179 y 184 de la LFTAIP⁶⁵ y 203 de la LGTAIP⁶⁶, la amonestación pública se impone y ejecuta por el Instituto actor, siendo excepción de lo anterior si se tratare de personas servidoras públicas, pues en dicho caso la medida será ejecutada por el superior jerárquico inmediato de la persona infractora; mientras que las multas son impuestas por el Instituto, pero se hacen efectivas por el Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con los procedimientos establecidos por las leyes aplicables. Al respecto, conviene aclarar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de aplicación supletoria a la LFTAIP en lo relativo a los **mecanismos de notificación y ejecución de las medidas de apremio**⁶⁷.

⁶⁵ **Artículo 179.** La amonestación pública será impuesta y ejecutada por el Instituto, a excepción de cuando se trate de Servidores Públicos, en cuyo caso será ejecutada por el superior jerárquico inmediato del infractor con el que se relacione.

Artículo 184. Las medidas de apremio a que se refiere el presente Capítulo, deberán ser impuestas y ejecutadas por el Instituto con el apoyo de la autoridad competente, de conformidad con los procedimientos que establezcan las leyes respectivas y los convenios que al efecto sean celebrados.

Las multas que fije el Instituto se harán efectivas por el Servicio de Administración Tributaria, a través de los procedimientos que las leyes establezcan.

⁶⁶ **Artículo 203.** Las medidas de apremio a que se refiere el presente Capítulo, deberán ser impuestas por los Organismos garantes y ejecutadas por sí mismos o con el apoyo de la autoridad competente, de conformidad con los procedimientos que establezcan las leyes respectivas.

Las multas que fijen el Instituto y los Organismos garantes se harán efectivas ante el Servicio de Administración Tributaria o las Secretarías de finanzas de las Entidades Federativas, según corresponda, a través de los procedimientos que las leyes establezcan.

⁶⁷ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Artículo 7. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán de manera supletoria y en el siguiente orden de prelación, las disposiciones de la Ley General y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 181. Será supletorio a los mecanismos de notificación y ejecución de medidas de apremio, lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

167. Expuestas las consideraciones previas, se procede al análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada, por lo que a continuación, se plasma nuevamente el texto del artículo de la LFTAIP tildado de inconstitucional:

**LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA**

Artículo 185. En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor.

168. De la lectura de la norma impugnada, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión que los argumentos expuestos por el Instituto actor son esencialmente **infundados**, de ahí que debe reconocerse la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por los razonamientos que se expondrán enseguida.

169. El supuesto normativo regulado en el artículo 185 de la LFTAIP implica que, en contra de aquellas **multas que se impongan en virtud de la ejecución de las medidas de apremio**, procede el juicio contencioso administrativo ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y éste es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente en contra del infractor, en concordancia con el Capítulo III “Del procedimiento sancionatorio”, contenido en el Título Sexto “Medidas de apremio y sanciones” de la LFTAIP.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

170. Ahora bien, de la configuración actual de la normativa que rige lo concerniente a las medidas de apremio en la LFTAIP, y que se incluye en el Capítulo I “De las medidas de apremio”, Título Sexto “Medidas de apremio y sanciones” de la ley en cita, es posible comprender que la determinación de las medidas de apremio se compone de dos **etapas**, la primera hace referencia a la **imposición** de la medida en sí misma, la cual es atribución exclusiva del INAI, en el ámbito de su competencia.
171. La segunda etapa consiste en la **ejecución** de la medida de apremio, empero, se advierte que no necesariamente todas ellas se ejecutan por dicho Instituto. Se constata lo anterior, en tanto que, por ejemplo, en el caso de las amonestaciones públicas, éstas pueden ser impuestas y ejecutadas por el mismo Instituto, pero en tratándose de personas servidoras públicas, el INAI únicamente impone dicha medida, sin embargo, su ejecución queda a cargo del superior jerárquico inmediato del sujeto obligado en que preste sus servicios profesionales la persona infractora. En contrapartida a lo anterior, cuando la medida de apremio consista en una multa, ésta es fijada por el INAI, pero se hace efectiva ante el Servicio de Administración Tributaria, en su calidad de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual a su vez es parte de la administración pública federal centralizada⁶⁸.

⁶⁸ **Ley del Servicio de Administración Tributaria.**

Artículo 1º. El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

172. De ahí que el supuesto señalado en la norma impugnada **no determina la procedencia del juicio de nulidad en contra de la imposición de la multa *per se***, como medida de apremio fijada exclusivamente por el INAI en el ámbito de su competencia y en ejercicio de sus atribuciones, sino que **hace referencia a aquellas multas impuestas durante el procedimiento de ejecución de la medida de apremio** de que se trate, en términos de las disposiciones aplicables.

173. Tal y como se ha podido apreciar, son muy diversos los entes que pudieran hacerse cargo de la ejecución de las medidas de apremio, atendiendo al amplio catálogo de sujetos obligados que la misma Constitución Federal define, entre los cuales, se observa que se hace referencia a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo perteneciente al Poder Ejecutivo Federal, por ende cabe la posibilidad que alguno de ellos pertenezca a la administración pública federal, ya sea centralizada o paraestatal.

174. En el concepto de invalidez bajo escrutinio, la actora señaló que el Congreso de la Unión se excedió en sus facultades legislativas,

Artículo 2º. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

[...]

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

[...]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

debido a que el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del país únicamente le habilita para legislar respecto de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa acotándola a las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, o respecto de la imposición de las responsabilidades administrativas graves, sin que ello le permita ampliar la competencia de dicho órgano jurisdiccional para revisar la actuación del INAI, en específico, para revisar la legalidad de las multas que éste imponga como medida de apremio, pues ello lesiona la autonomía que tiene conferida, al ser un organismo constitucional autónomo.

- 175.** No obstante, este Tribunal Pleno no advierte que la norma impugnada amplíe de manera alguna la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de los juicios de nulidad en que se impugne una multa derivada de la ejecución de una medida de apremio por parte del INAI, en su calidad de organismo constitucional autónomo, menos aún respecto de la resolución de este organismo en que se determine la imposición de la medida de apremio, pues éste último supuesto ni siquiera se encuentra previsto en la norma tildada de inconstitucional, contrariamente a lo que aduce la actora.
- 176.** Tampoco se observa que pretenda ampliar la competencia de los tribunales de jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los juicios de nulidad presentados en contra de cualquier otra autoridad, entidad, órgano y organismo que no pertenezca a la administración pública federal.

177. Lo anterior es así, al ser que en todo caso es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su calidad de órgano jurisdiccional, quien debe realizar un análisis casuístico de los asuntos que se someten a su jurisdicción para determinar su procedencia de conformidad con los artículos 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o individualar las causas de improcedencia o sobreseimiento, según sea aplicable para cada caso en concreto y en un marco de respeto al ámbito de competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo que la misma Constitución Política del país delimita en su artículo 73, fracción XXIX-H.

178. Al respecto, los artículos que interesan son del tenor siguiente:

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

[...]

Artículo 2°. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

[...]

CAPÍTULO II

De la Improcedencia y del Sobreseimiento

Artículo 8º. Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra reglamentos.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

XIV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.

XV. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

XVI. Cuando la demanda se hubiere interpuesto por la misma parte y en contra del mismo acto impugnado, por dos o más ocasiones.

XVII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

Artículo 9º. Procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

V. Si el juicio queda sin materia.

VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Capítulo II

De la competencia del Tribunal y los Conflictos de Intereses

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o

derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

179. Así, la competencia se instituye como un límite objetivo al ejercicio de la jurisdicción que debe ser acatado por el órgano jurisdiccional atendiendo a la materia o naturaleza del conflicto objeto del litigio y en términos de la legislación que delimita su actuar y que es emitida por el legislador, en ejercicio de sus facultades, cuestión que, en el presente caso, a juicio de este Alto Tribunal se encuentra ajustada al parámetro dispuesto en la Constitución Política del país.

180. El hecho que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el caso concreto, se haya arrogado competencia para conocer de un juicio contencioso administrativo presentado por un particular en contra de una resolución emitida por un organismo constitucional autónomo por la que determinó imponer una medida de apremio consistente en una multa, y que constituye en esencia la cuestión revisada en el juicio de nulidad *********, en tanto que este es el primer acto de aplicación de la norma impugnada en el presente medio de control constitucional, no actualiza a manera de consecuencia un error de técnica legislativa que conlleve a la inconstitucionalidad de la norma.

181. Menos aún implica que se configure un exceso en el ejercicio de las facultades legislativas que tiene conferidas el Congreso de la Unión, sino que en todo caso refleja una incorrecta interpretación del supuesto normativo que prevé la procedencia de dicho medio de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

impugnación por parte del órgano jurisdiccional que conoció del mismo, y si bien esto podría coartar la validez de la resolución que en su caso se dicte por dicho órgano jurisdiccional, esta situación no resulta atribuible al legislador federal ni implica una extralimitación a su ámbito de competencia.

182. Por todo lo anteriormente razonado, se **reconoce la validez del artículo 185** de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, impugnado en este medio de control constitucional.

VIII.3. Análisis de la sentencia impugnada emitida en el juicio de nulidad.

183. Criterio jurídico o *ratio decidendi*: el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de la competencia que tiene conferida en el texto constitucional al emitir sentencia en el juicio de nulidad impugnado, lo que lesiona el principio de autonomía e independencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por lo cual se declara su invalidez.

184. En su **primer concepto de invalidez**, el Instituto actor destaca que con la emisión de la sentencia en el juicio de nulidad ********* se lesiona la independencia funcional del dicho organismo constitucional autónomo, al ser que el Tribunal que conoció del mismo carece de facultades para revisar la medida de apremio impuesta por el Instituto actor al sujeto obligado, lo que genera una transgresión de los principios de división de poderes y de legalidad, contenidos en los

artículos 6°, 14, 16 y 49 de la Constitución Política del país, al ser que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas en virtud del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal.

185. A juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los conceptos planteados por el Instituto actor son **fundados** y suficientes declarar la invalidez del acto impugnado. Para demostrar lo anterior, se considera necesario en primer término reproducir la sentencia emitida en el juicio de nulidad *****:

SALA REGIONAL DEL GOLFO

EXPEDIENTE:

DEMANDANTE:

MAGISTRADO

INSTRUCTOR:

**RAÚL GUILLERMO GARCÍA
APODACA**

Xalapa-Enríquez, Veracruz, **catorce de octubre de dos mil diecinueve.** Vistos, para dictar SENTENCIA DEFINITIVA, los autos del presente juicio, y

RESULTANDO

1. Mediante escrito presentado en la oficialía de Partes de la Sala Regional del Golfo el 14 de junio de 2019, *****, por propio derecho, promovió juicio contencioso administrativo contra la resolución de 3 de abril de 2019, dictada en el expediente ***** (sic), a través de la cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impuso una multa de *****, como medida de apremio.

2. Una vez substanciado el procedimiento, el 1 de octubre de 2019 quedó cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de declaratoria expresa.

CONSIDERANDO

PRIMERO. De conformidad con los artículos 58-2, fracción II, y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 31, tercer párrafo, 32, 34 y 36, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Magistrado Instructor adscrito a la Sala Regional del Golfo del propio Tribunal es competente para resolver el presente juicio contencioso administrativo.

SEGUNDO. Por tratarse de una cuestión de estudio preferente, en primer término se procede al análisis de la primera causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, planteada por la demandada en su contestación, en la que medularmente adujo lo siguiente:

- El presente juicio es improcedente en virtud de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es un organismo constitucional autónomo, respecto del cual este Tribunal no tiene competencia, en términos de los artículos 6 y 72 (sic), fracción XXIX-H, constitucionales.
- El artículo 72 (sic), fracción XXIX-H, constitucional limita la competencia de este Tribunal a la Administración Pública Federal.
- El INAI es un organismo autónomo, por lo que es evidente que no pertenece a la Administración Pública Federal.
- Este Tribunal es incompetente para conocer respecto de cualquier acto que emita algún organismo autónomo, sin importar la materia.

A juicio de esta Instrucción, la causal de improcedencia y sobreseimiento es **infundada**, atento a las consideraciones siguientes:

En primer lugar, la resolución impugnada es la dictada el 3 de abril de 2019 en el expediente ***** (sic), a través de la cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impuso una multa de ***** como medida de apremio.

Ahora bien, los artículos 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son del tenor siguiente:

[SE TRANSCRIBE]

De los artículos antes transcritos, se advierte que este Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En consecuencia, resulta claro que no obstante que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sea un organismo constitucional autónomo, el juicio contencioso-administrativo sí es procedente contra las multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio que dicho Instituto emita, tales como la resolución impugnada en el presente juicio.

TERCERO. En la segunda causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, demandada (sic) medularmente adujo lo siguiente:

- El acto impugnado no es una resolución definitiva, en virtud de que se trata de un acuerdo emitido con posterioridad a la determinación del incumplimiento.
- El acto impugnado en el presente juicio no resuelve una instancia, sino que forma parte de la etapa de cumplimiento que deriva de una verificación vinculante.

A juicio de esta Instrucción, la causal de improcedencia y sobreseimiento es **infundada**, toda vez que la resolución combatida sí es una resolución definitiva, pues mediante ella la autoridad impone a la actora una multa en cantidad de *****.

En efecto, la resolución impugnada sí es una resolución definitiva, ya que se está en presencia de un acto de autoridad que define una situación jurídica que incide en la esfera jurídica de su destinatario, determinando en su contra una multa, pues no se trata de una actuación de trámite para instruir algún procedimiento o instancia, sino de una resolución dictada dentro del mismo.

A mayor abundamiento, la resolución impugnada constituye el producto final de la voluntad de la autoridad demandada, pues no está sujeto a revisión por un órgano superior ni requiere de actos posteriores para su efectividad.

En consecuencia, si del acto impugnado se advierte que se trata de un acto aislado que no requiere de otros para que se exprese la última voluntad de la autoridad, ya que con la propia resolución impugnada se determinó una multa a la actora, es claro que sí se trata de una resolución definitiva.

CUARTO. En la tercera causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, demandada (sic) medularmente adujo lo siguiente:

- La actora promueve en su carácter de persona física; sin embargo, lo que en realidad pretende es anular las consecuencias de una resolución del INAI que es inatacable por el sujeto obligado.
- La litis no es entre una autoridad y un particular, sino entre dos autoridades.
- La demandada promueve en su carácter de persona física; sin embargo, los agravios que efectúa los plantea con base en las actuaciones que realizó en su carácter de autoridad y como sujeto responsable.
- De los artículos 6 constitucional y 97 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que las resoluciones derivadas de la revisión al cumplimiento de obligaciones de transparencia son inatacables por los sujetos obligados.

A juicio de esta Instrucción, la causal de improcedencia y sobreseimiento es infundada, atento a las consideraciones siguientes:

El artículo 201, párrafos primero y último, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dispone los siguientes:

[SE TRANSCRIBE]

Del artículo antes transcrito, se advierte que al imponer al servidor público encargado una medida de apremio de carácter económico, ésta no

podrá ser cubierta con recursos públicos, esto es, el servidor público deberá cubrir la multa que le sea impuesta con recursos propios.

Ahora bien, de la página 13 de la resolución impugnada [foja 23 de autos], se advierte que la demandada impuso una multa a *****, no en su carácter de Titular de la Unidad de Transparencia del *****, sino como persona física encargada de cumplir las obligaciones que tiene dicho Fondo en materia de transparencia.

De lo anterior se advierte que, contrario a lo manifestado por la demandada, la litis del presente juicio no se sustenta entre dos autoridades, pues no corresponde a la Unidad de Transparencia del ***** el pago de la multa determinada, sino al particular *****.

Finalmente, no obstante que los artículos 6 constitucional y 97 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establezcan que las resoluciones derivadas de la revisión al cumplimiento de obligaciones de transparencia son inatacables por los sujetos obligados, tal como se indicó en el segundo considerando, la competencia de este Tribunal para conocer respecto de la resolución impugnada derivada de lo establecido en los artículos 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3, fracción XIX, de la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

QUINTO. En la cuarta causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, la demandada medularmente adujo lo siguiente:

- El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no puede aplicarse por encima del texto constitucional, en virtud de que debe prevalecer el principio de supremacía constitucional.
- Se debe ponderar si en el caso concreto debe prevalecer el derecho que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública concede a los sujetos obligados para impugnar los acuerdos que impongan multas, respecto a la supremacía constitucional que restringe ese medio de impugnación, en el sentido de que los sujetos obligados no pueden atacar las resoluciones del INAI.

La causal de improcedencia y sobreseimiento planteada por la demandada es **inoperante**, pues la autoridad pretende que esta Instrucción se pronuncie respecto de la inconstitucionalidad del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, este Juzgador en tanto parte de un Tribunal de control de legalidad de los actos y resoluciones que emiten las autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo Federal, carece de competencia para conocer supuestas violaciones constitucionales, puesto que tal facultad es exclusiva de los Tribunales Judiciales Federales.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis V-P-1As-250, sostenida de la Primera Sección de la Sala Superior de este H. Tribunal [R.T.F.J.F.A, quinta época, año V, número 5, marzo de 2005, página 19], cuyo texto es:
[SE TRANSCRIBE]

SEXTO. En el segundo concepto de impugnación, la actora adujo medularmente que la resolución impugnada es ilegal, en virtud de que no indica de forma clara y precisa cuáles fueron las obligaciones de transparencia que dejó de publicar.

Al producir la **contestación de demanda**, la representación legal de la autoridad sostuvo la legalidad del acto impugnado, manifestando lo siguiente:

- De las constancias que obran en autos no se advierte documentación alguna con la que se acredite que el sujeto obligado efectivamente atendió a las obligaciones de transparencia en los términos en que se establecen en la Ley de la materia y que determinó el INAI.
- Se debe partir del hecho probado de que el sujeto obligado no cumplió con sus obligaciones.

A juicio de esta Instrucción, el argumento en estudio es **fundado**, atento a las consideraciones siguientes:

En primer lugar, el artículo 7 de la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone lo siguiente:

[SE TRANSCRIBE]

Del artículo antes transcrito, se advierte que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará de manera supletoria a la Ley

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a falta de disposición expresa.

Ahora bien, el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es del tenor siguiente:

[SE TRANSCRIBE]

Del artículo antes transcrito, se advierte que todo acto administrativo debe estar fundado y motivado, lo que se traduce en la obligación por parte de la autoridad de que, en todos los actos administrativos, entre otros requisitos, se señalen los preceptos jurídicos aplicables al caso en concreto, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de dicho acto.

Sin embargo, de la revisión de la resolución impugnada [fojas 11 a 25 de autos], este Juzgador advierte que la autoridad fue omisa en indicar qué obligaciones relativas a la publicación de la información concerniente a las obligaciones de transparencia comunes y específicas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública incumplió parcialmente la actora a fin de imponerle la medida de apremio consistente en una multa de *****.

En efecto, la omisión de la autoridad pone de relieve el incumplimiento al requisito de fundamentación y motivación previsto en los artículos 16 de la Constitución, y 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que la hoy actora quedó en estado de indefensión, al desconocer los motivos de la demandada para imponerle la medida de apremio consistente en una multa.

No es óbice para lo anterior lo manifestado por la demandada en su oficio de contestación en el sentido de que de los autos no se advierte documentación alguna con la que se acredite que el sujeto obligado efectivamente atendió a las obligaciones de transparencia en los términos en que se establecen en la Ley de la materia y que determinó el INAI.

En efecto, correspondía a la demandada señalar, con toda precisión, las irregularidades en que incurrió el demandante que motivaron la imposición de la multa, para que así aquél pudiera hacer valer los argumentos y aportar los elementos probatorios que las desvirtuaran.

Sin embargo, tal como se indicó con anterioridad, la autoridad demandada es omisa en indicar cuáles fueron las obligaciones de transparencia que la actora supuestamente incumplió, por lo que carece de una debida motivación.

En este orden de ideas, la resolución impugnada es ilegal, al actualizarse la hipótesis de ilegalidad prevista en el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y por tanto, debe declararse su nulidad de conformidad con el artículo 52, fracción II, del ordenamiento invocado.

Por último, de conformidad con lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aplicado en sentido contrario, no se plasma en esta sentencia el estudio de los conceptos de impugnación restantes, en virtud de que no contienen un argumento de fondo que resulte fundado y que además dé a la enjuiciante un mayor beneficio que la nulidad decretada en esta sentencia.

Resulta aplicable la jurisprudencia VII-J-2As-14 de la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal [Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época, Año II, No. 14, septiembre de 2012, página 10], que es del tenor literal siguiente:

[SE TRANSCRIBE]

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 53-13, 49, 50, 51, fracción II, y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se RESUELVE:

I. Han resultado infundadas las causales de improcedencia planteadas por la autoridad demandada en su contestación, por lo que no se sobresee el juicio.

II. La parte actora probó su pretensión, en consecuencia;

III. Se declara la nulidad de la resolución impugnada.

ASÍ LO RESOLVIÓ Y FIRMÓ EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DE LA SALA REGIONAL DEL GOLFO, **RAÚL GUILLERMO GARCÍA APODACA**, ANTE EL SECRETARIO DE ACUERDOS, **ANUAR HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**, QUIEN AUTORIZA Y DA FE CON

APOYO EN LAS FRACCIONES II Y V DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTE TRIBUNAL.

[Lo resaltado es propio del original]

186. De la sentencia combatida se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de la resolución impugnada, consistente en el acuerdo de incumplimiento de tres de abril de dos mil diecinueve emitido por el INAI dentro del expediente de la verificación vinculante *********, en la que el Instituto determinó la imposición de una medida de apremio consistente en una multa, al considerar que en términos de los artículos 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁶⁹ y 51, fracción II, y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁷⁰, la resolución impugnada no cumplía con el requisito de fundamentación y motivación que deben contener los actos

⁶⁹ **Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

[...]

V. Estar fundado y motivado;

[...]

⁷⁰ **Artículo 51.** Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

[...]

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

[...]

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

[...]

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

administrativos, por lo que resultaba procedente declarar su ilegalidad.

187. Lo anterior, toda vez que el órgano jurisdiccional en cita consideró que la resolución que controvirtió la parte actora reviste la característica de ser definitiva y que, conforme al artículo 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁷¹ en correlación con el diverso 185 de la LFTAIP⁷², es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio establecidas en la LFTAIP, pese a que el INAI es un organismo constitucional autónomo.

188. No obstante, de acuerdo con los supuestos en que dicho Tribunal puede asumir competencia para conocer de los asuntos que se someten a su jurisdicción, sobre la base de las leyes federales aplicables en la materia, si bien tiene competencia para conocer de los juicios de nulidad que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se definen en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cierto es que conocerá de esos asuntos siempre y

⁷¹ **Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

[...]

XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

[...]

⁷² **Artículo 185.** En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor.

cuando se susciten entre la administración pública federal y los particulares, no así de aquellos conflictos suscitados entre los otros Poderes de la Unión y los particulares, o entre éstos últimos y los órganos constitucionales autónomos.

189. A partir de lo cual se hace evidente que la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se ciñe a las resoluciones dictadas por los órganos de la administración pública federal y la procedencia de tal juicio debe necesariamente correlacionarse con lo que dispone el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del país.

190. Ello permite concluir que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de su ámbito de competencia al dictar la sentencia definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad *********, puesto que, conforme al marco constitucional previamente expuesto y tras la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, el INAI dejó de formar parte de la administración pública federal.

191. En consecuencia, el Tribunal en cita carece de facultades para dirimir las controversias que se susciten entre el INAI y los particulares con motivo de las determinaciones que dicte dentro de los procedimientos de verificación del cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados, inclusive respecto de la imposición de medidas de apremio, pues la revisión de su validez no encuadra o se subsume en una controversia entre la administración pública federal y un particular, ni en la atribución de responsabilidades graves en el

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

ejercicio de funciones públicas o en la imposición de una indemnización por daños patrimoniales.

192.A mayor abundamiento, en el **amparo en revisión 168/2011**⁷³ se determinó que, si bien en la LFTAIPG se disponía la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el entonces IFAI, en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa, lo cierto es que esa misma ley disponía que las resoluciones del IFAI al resolver los recursos de revisión, serían definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podían impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, resultando evidente la intención del legislador de excluir al antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las resoluciones recaídas en los recursos de revisión emitidas por dicho Instituto, criterio que quedó asentado en la **tesis aislada 1a.XIV/2012**⁷⁴.

⁷³ Resuelto por la Primera Sala en **sesión de treinta de noviembre de dos mil once** por **unanidad de cinco votos** de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Ortiz Mayagoitia y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

Páginas 55 y 56 de la sentencia que interesa.

⁷⁴ De rubro y texto siguientes: **INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EFECTOS DE SUS RESOLUCIONES.**

Los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Asimismo, el artículo 59 de la ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de

193. Lo anterior en todo caso pone de relieve que aun cuando el IFAI pertenecía a la administración pública federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carecía de competencia para conocer de los juicios de nulidad que se presentaran en contra de las resoluciones que este emitía, por lo que, a mayor razón, implica que en la actualidad es insostenible la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de los juicios presentados en contra de las determinaciones emitidas por el INAI, cuestión retomada a grandes rasgos en las **controversias constitucionales 305/2019⁷⁵ y 347/2019⁷⁶**, así como en la **contradicción de criterios 525/2019⁷⁷**, cuyos razonamientos resultan aplicables por analogía al presente caso.

194. De ahí que el asumir competencia para conocer de un juicio de nulidad en que el particular promovente demandó la nulidad de una resolución emitida por el INAI dentro de un procedimiento de

revisión emitidas por el instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o de facto, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

⁷⁵ Páginas 75 a 77 de la sentencia que interesa.

⁷⁶ Párrafos 76 a 80 de la sentencia que interesa.

⁷⁷ Resuelta por la Segunda Sala en **sesión de veinte de mayo de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos** de los señores Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Franco González Salas y Laynez Potisek, y de la señora Ministra Esquivel Mossa.

Páginas 42 a 44 de la sentencia que interesa.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

verificación de las obligaciones en materia de transparencia de un sujeto obligado, se traduce en una intromisión injustificada en el ejercicio de las competencias constitucionales de un organismo constitucional autónomo, encargado de la tutela de los derechos de acceso a la información pública y datos personales.

195. Ello es así, pues el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin tener competencia para ello conforme a la Constitución Política del país, anuló una determinación que el Instituto actor dictó en un procedimiento que tiene como objeto la verificación del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia de los sujetos obligados, lo que afecta el funcionamiento eficaz y autónomo del INAI como órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información.

196. En ese tenor, es dable para este Tribunal Pleno arribar a la conclusión que la sentencia dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad número *********, violó el principio de autonomía e independencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, previstos en el artículo 6º, apartado A, base VIII, de la Constitución Política del país, por lo que invadió la esfera de competencia contemplada en dicho ordenamiento normativo para tal organismo constitucional autónomo, y de igual manera excedió su esfera de competencias prevista en el diverso 73, fracción XXIX-H, de la propia Constitución Federal, lo que origina su inconstitucionalidad.

197. Se declara la invalidez de la sentencia definitiva impugnada.

IX. EFECTOS.

198. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

199. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de la sentencia definitiva dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad *****.

200. Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

201. Notificaciones: Se deberá notificar la presente resolución al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al Poder Ejecutivo de la Federación a través de la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

Consejería Jurídica, a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados, ambas del Congreso de la Unión.

X. DECISIÓN.

202. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es **procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, tal como se indica en el apartado VIII de esta decisión.

TERCERO. Se declara la **invalidez** de la sentencia definitiva en el juicio de nulidad ********* dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los términos de los apartados VIII y IX de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones impugnadas, a la existencia del acto y norma impugnados y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con salvedades en las consideraciones y en contra del párrafo 60, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández con reservas, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2020

Ortiz Ahlf y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra y por el sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 103 y de la jurisprudencia 12/2008, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Esquivel Mossa anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en

declarar la invalidez de la sentencia definitiva en el juicio de nulidad ********* dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la sentencia de la controversia constitucional 7/2020, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintinueve de mayo de dos mil veintitrés. **Conste.**

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.