

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2020
ACTOR: INSTITUTO NACIONAL DE
ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA
COLABORÓ: JONATHAN MARTÍNEZ YLLESCAS

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de abril de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y
RESULTANDO

PRIMERO. Presentación de la demanda, órgano y acto demandados. Por oficio presentado el once de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Ventura Nevares, en su carácter de Coordinador General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en lo subsecuente INEGI), promovió controversia constitucional contra el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo subsecuente INAI), en la que impugna lo siguiente:

“La resolución de fecha 22 de septiembre de 2020 emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

De estos actos se demanda en específico:

- La ilegal declaratoria de competencia que asume el INAI **al admitir a trámite el recurso de revisión RRA 02678/20**, mismo que derivó de una respuesta brindada por este Instituto actor a una solicitud de información estadística y geográfica a través del Servicio Público de Información, el cual debe ser prestado en forma exclusiva por este Instituto, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 26,

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2020

Apartado B, constitucional y 47, 98, 99, 100, 101 y 102 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

- La violación que crea el INAI al resolver el recurso de revisión RRA 02678/20, ya que invade la competencia y autonomía consagradas en el artículo 26, apartado B, constitucional, al dar trámite a un medio de defensa promovido en contra de una respuesta a una solicitud de información estadística y geográfica.” (sic)

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados. El órgano actor considera transgredidos los artículos 6, 14, 16 y 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al estimar que se configura una violación de su esfera competencial.

TERCERO. Antecedentes. En la demanda, el INEGI señala, en lo que importa al presente asunto, los antecedentes siguientes.

Solicitud de acceso a la información. El cuatro de febrero de dos mil veinte, una persona, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (en lo subsecuente PNT), solicitó al INEGI lo siguiente:

“Solicito atentamente los siguientes datos del año 2006 al 2019, desagregando por las siguientes entidades federativas Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Zacatecas y Guerrero; muchas gracias.

1. Número de personas sujetas a desplazamientos forzados.
 2. Número y nombre de movimientos sociales disruptivos, radicales, subversivos, antisistémicos y el año de aparición (paramilitares, autodefensas, etc.)
 3. Número de manifestaciones contra las actividades mineras a cielo abierto.
 4. Número de denuncias contra las actividades mineras a cielo abierto.
 5. Número de desaparecidos.
 6. Número de quejas por actividades delictivas.
 7. Número de denuncias relativas a actividades delictivas.
- (...)

La presente información es para realizar un trabajo de investigación relacionada con las actividades mineras a cielo abierto como posibles antagonismos a la seguridad nacional, dentro de la maestría en seguridad nacional del colegio de defensa.” (sic)

El veinticinco de febrero de dos mil veinte, el INEGI, a través de la PNT, dio respuesta a la solicitud de acceso a la información en los términos siguientes.

“La solicitud recibida no corresponde a información pública en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lo anterior debido a:

Descripción de la respuesta:

Se informa que la respuesta también le fue remitida a su correo electrónico, ya que se trata de información estadística y geográfica. Para alguna duda o aclaración le proporcionamos el teléfono 8004634488. Favor de abrir el archivo adjunto.

Archivo: 41010000009420_035.pdf (...).” (sic)

Recurso de revisión. Inconforme con la respuesta emitida por el INEGI, el veintiséis de febrero de dos mil veinte a través de la PNT, el solicitante de la información interpuso recurso de revisión ante el INAI, en el cual adujo que *“NO EXISTE INFORMACIÓN ESTADO DE GUERRERO EN EL ‘Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015’”*.

Por acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil veinte, el Comisionado Presidente del INAI tuvo por recibido el recurso de revisión, lo registró con el numero **RRA 02678/20**, se declaró competente para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto en términos de Ley y lo turnó al Comisionado Ponente para los efectos legales conducentes.

Mediante acuerdo de tres de marzo del dos mil veinte, la Secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información admitió a trámite el medio de impugnación.

El veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Pleno del INAI resolvió el recurso de revisión en el sentido de modificar la respuesta emitida por el INEGI.

CUARTO. Conceptos de invalidez. Los argumentos expuestos por el actor, esencialmente, son los siguientes.

Primero. La resolución demandada transgrede el ámbito competencial del INEGI previsto por el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, toda vez que el INAI asumió competencia para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto contra la respuesta que brindó el órgano actor a un requerimiento de información estadística, conculcando con ello su autonomía técnica y de gestión, la responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en lo subsecuente SNIEG), así como las facultades para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que genera dicho sistema. Máxime que el INEGI es un órgano constitucional autónomo, con un grado relevante y exclusivo de especialización técnica y responsable del citado sistema.

Segundo. El INAI viola los artículos 6º, fracción IV, y 26, apartado B, párrafos primero, segundo y primera parte del cuarto, de la Constitución Federal, toda vez que se declara competente para resolver el recurso de revisión, que deriva de la respuesta dada a un requerimiento de información estadística y geográfica, no obstante que es competencia exclusiva del INEGI en cumplimiento a sus atribuciones constitucionales y legalmente reconocidas.

El INEGI, como organismo público constitucional autónomo especializado, encargado de normar y coordinar el SNIEG, establece las bases, mecanismos y parámetros bajo los cuales en el marco del citado sistema produce, difunde y conserva la información estadística y geográfica, con el fin de suministrarla a la sociedad y al Estado, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, en debido cumplimiento al artículo 6º, fracción IV, de la Constitución Federal, puesto que dicho Instituto, como organismo autónomo, también establece mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión, ya que el INAI no es el único que lo garantiza.

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto por el artículo 47, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en lo subsecuente LSNIEG), el cual establece y consagra, como principio general, que la información estadística y geográfica se dará a conocer y se conservará conforme a los términos previstos por dicho ordenamiento, esto es, el legislador previó que a esa información no le fueran aplicables las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información, estando en ese entonces vigente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en lo subsecuente LFTAIPG).

Al ser la ley del SNIEG, una ley reglamentaria de un Sistema Nacional, no se deben dejar sin efectos las disposiciones en materia de regulación y tratamiento de la información estadística y geográfica, ya que deriva de un sistema reconocido a nivel constitucional que no modifica su objeto y alcance por el simple hecho de la derogación de una ley (LFTAIPG), que, incluso, jamás establecía competencia en materia de transparencia y acceso a la información de solicitudes en estadística y geografía, por lo que si la LFTAIPG no contenía la disposición en este sentido, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en lo subsecuente LFTAIP) tampoco lo contiene, es erróneo que deba aplicarse esta ley.

El INAI se extralimita en sus atribuciones constitucionales, ya que si bien es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, lo cierto es que el artículo 6, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, no le da la facultad exclusiva sobre otros órganos autónomos respecto a la materia de su especialización, tal y como sucede en el caso que nos ocupa, puesto que el INEGI, como órgano constitucional autónomo, tiene facultad exclusiva por cuanto hace al acceso a la información y procedimientos de revisión sobre información estadística y geográfica, la cual no puede verse afectada ni por el propio artículo ni por la falta de armonización del artículo 47 de la LSNIEG a la LFTAIP.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2020

Lo anterior, debido a que sobre la base de esa especial naturaleza técnica de información, fue reconocida la autonomía del INEGI en el ámbito constitucional, con el objeto de que la legislación reglamentaria, en el caso en concreto la LSNIEG, estableciera las bases de organización y fundamento de dicho sistema de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia, tal y como reconoce la primera parte del párrafo cuarto, apartado B, del artículo 26 de la Constitución Federal.

Si bien es cierto que el INAI cuenta con la atribución para pronunciarse respecto a los datos personales que capta el INEGI, siempre y cuando éste cuente con el carácter de sujeto obligado en el marco de la legislación de protección de datos personales, y la información de datos personales se relacione con la gestión administrativa del INEGI, también lo es que el marco de su función constitucional, consistente en la captación, procesamiento y difusión de la información estadística y geográfica, la integridad de los datos e informes que proporcionen para fines estadísticos los informantes del SNIEG, son total y únicamente responsabilidad del INEGI, quién aplica los principios de confidencialidad y reserva, sin que otra autoridad pueda tener injerencia, so pena de violar la competencia y autonomía constitucionales.

Señala que es claro que la reserva y confidencialidad de la información que capta, procesa y publica el INEGI, emana de una disposición constitucional que hoy en día sigue vigente y de su respectiva ley reglamentaria, la cual del mismo modo está vigente y le dan a la información estadística y geográfica un tratamiento distinto derivado de su especial naturaleza y por ello responsabiliza a un órgano autónomo, de su producción, tratamiento y publicación.

Tercero. El INAI viola el artículo 26, apartado B, párrafos primero, segundo y primera parte del cuarto, de la Constitución Federal, toda vez que se declara competente para resolver el recurso de revisión, que deriva de la respuesta dada a un requerimiento de información

estadística y geográfica, cuando es competencia exclusiva del INEGI en cumplimiento a sus atribuciones constitucionales y legalmente reconocidas.

Lo anterior sin considerar que, para los fines estadísticos que competen al INEGI, la base de datos contiene información que en términos de los artículos 37, 38, 40, fracción IV, 42, 46 y 47 de la LSNIEG, es considerada como confidencial, por lo que no podrá ser entregada a persona alguna y para su divulgación deberá agregarse de tal manera que no se pueda identificar a los informantes del sistema y, en general, a las personas físicas y morales objeto de la información.

El INAI pierde de vista que, si bien el artículo 6 constitucional le da competencia para conocer y decidir de recursos de revisión en materia de transparencia y protección de datos personales, lo cierto es que la información estadística cuenta con principios de confidencialidad y reserva, derivados directamente del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal.

La resolución que se impugna, no obstante que el INAI no obliga a dar la información en específico, en el momento que ordena al INEGI, dar el trámite en términos de la LFTAIP, contraviene la regulación de la información estadística y sus principios de confidencialidad y reserva.

Por ende, el INAI no cuenta con atribuciones para revisar una respuesta del INEGI, respecto a información estadística y datos que se utilizan para generarla, a la que le son aplicables los principios de confidencialidad y reserva, por lo que la actuación del INAI viola la esfera competencial del INEGI.

Cuarto. El INAI viola el artículo 26, apartado B, párrafos primero, segundo y primera parte del cuarto, de la Constitución Federal, toda vez que se declara competente para resolver el recurso de revisión, el cual deriva de la respuesta dada a un requerimiento de información estadística y geográfica, no obstante que es competencia exclusiva del INEGI, en cumplimiento a sus atribuciones constitucionales y

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2020

legalmente reconocidas, y al resolver ordenar al INEGI proporcionar la información invadiendo la competencia del Instituto en su ámbito de captación y publicación de la información estadística y geográfica.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 117/2018, refirió que en los recursos impugnados que se relacionan con el INEGI se cuestionó la respuesta que otorgó a un requerimiento de información y no algún ámbito relacionado con la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, lo cual sí forma parte del régimen competencial del INEGI. Es así, que al INAI sólo le compete regular en materia de acceso a la información y protección de datos personales, y al INEGI, captar, procesar y publicar la información estadística o geográfica.

El INEGI no está obligado a tener toda la información que solicitó el requirente, ya que como bien lo señaló el Tribunal Pleno en la controversia constitucional citada, el INEGI tiene las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información, y el INAI, información que se encuentre en posesión del INEGI. Dicho de otro modo, el INEGI no está obligado a proporcionar información que no tenga en sus archivos, como en el caso que nos ocupa.

La resolución que se impugna no advierte si el INEGI tiene o no la información solicitada, sino que únicamente, de manera arbitraria, lo obliga a proporcionar los datos estadísticos con los que cuenta el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015, para el Estado de Guerrero, no obstante que en dicho censo se especifica que los datos de algunas entidades no pueden ser visibles, porque no se respondió el cuestionario correspondiente al tema.

En esa tesitura, el INAI se extralimitó en sus facultades para exigir el cumplimiento a una solicitud de información estadística y geográfica

en los términos que el solicitante la requiere, sin tomar en cuenta si dicha información es captada, procesada y publicada por el INEGI.

Finalmente, para el INEGI es de capital importancia acatar el imperativo legal relativo a la confidencialidad y reserva de la información que proporcionen los informantes para fines estadísticos, ya que, de lo contrario, su primordial atribución consistente en llevar a cabo las estadísticas, se ve afectada por la existencia de un atisbo de duda, provocando en lo sucesivo que ya no se obtenga la información o no se proporcione de manera fiable y completa, lo que repercutiría de manera negativa en la elaboración de la estadística al no ser completa, objetiva y veraz; por ende, el INEGI debe velar por el respeto irrestricto de los principios de confidencialidad y reserva de la información que se capte de diversas fuentes, entre ellas, la de los informantes.

QUINTO. Radicación, admisión y trámite de la demanda. Por acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente correspondiente a esta controversia constitucional 183/2020 y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas para que fungiera como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos.

Mediante acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo como autoridad demandada al INAI, lo emplazó para que formulara su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles y para que al momento de contestar la demanda remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con el acto impugnado.

Finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación corresponda, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba

que la materia de la controversia trascendía a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

SEXTO. Contestación de la demanda. Por oficio enviado el veintiocho de enero de dos mil veintiuno, mediante el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, contestó la demanda de controversia constitucional, esencialmente, en los términos siguientes.

Contestación a los hechos.

1. Los hechos/antecedentes marcados en los incisos a) y b), ni se reconocen ni se niegan por no tratarse de hechos en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 22 de la ley reglamentaria de la materia, ya que la narración realizada por la parte actora se ciñe a describir procesos de reformas constitucionales.

2. El hecho/antecedente marcado con el inciso c), se reconoce sólo en cuanto a que el Pleno del INAI emitió las resoluciones de los recursos de revisión precisados; en el mismo sentido, se reconoce la recepción del oficio 1500/036/2018, en el que, bajo una nueva reflexión, determinó decidir el fondo del recurso de revisión.

3. El hecho/antecedente marcado con el inciso d), se reconoce sólo en cuanto a que el Pleno del INAI emitió las resoluciones de los recursos de revisión aludidos, así como que existe en su contra la controversia constitucional número CC 117/2018, resuelta en el sentido de reconocer la validez de los actos impugnados.

Igualmente, se reconoce el acuerdo de cuatro de octubre de dos mil dieciocho, dictado en el recurso de revisión; negándose, para todos los efectos a que haya lugar, las inferencias que realiza la parte actora

respecto de que con tales actos impugnados el INAI se arrogó la competencia que no le correspondía.

Es contrario al marco constitucional lo aseverado por la parte actora en el sentido de que goza de una excepción para que su información, así como el recurso de revisión que le recaiga, no sea conocida por la parte demandada en su carácter de organismo constitucional autónomo garante de los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales. El Poder Reformador de la Constitución dispuso de manera clara que toda la información de un organismo autónomo es pública y que es competencia de la parte demandada, previendo como única excepción a ello, los expedientes judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La argumentación sustentada por la parte actora, además de carecer de justificación, incurre en una falacia de accidente, pues toma una propiedad accidental como si fuera esencial; es decir, parte del supuesto que la información que maneja y detenta como ente público, al ser de carácter estadístico, únicamente puede ser conocida por ella, sin reparar que el poder reformador no realizó distingo alguno ni creó categorías especiales de información que se excluyeran del artículo 6° constitucional.

4. Son correctos los datos relativos a la descripción del trámite de la solicitud de información y resolución impugnada en la presente controversia constitucional, sin que se acepte la supuesta incompetencia del INAI para conocer del recurso.

Causa de improcedencia.

Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 y fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 6°, apartado A, fracción VIII, séptimo párrafo, de la Constitución Federal, toda vez que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables.

Contestación a los conceptos de invalidez.

1. Son infundados los conceptos de invalidez primero y segundo, puesto que el INEGI confunde la labor que tiene constitucionalmente encomendada, con la del INAI, y de ahí que su conclusión es errónea.

El artículo 26, apartado A, de la Constitución, en ningún momento determina que el órgano autónomo encargado de normar y coordinar el SNIEG sería garante del derecho a la información; por el contrario, claramente establece que sus facultades serían las necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

Es decir, el INEGI en tanto órgano autónomo, podría emitir regulación, ejecutar los actos y decidir lo necesario con relación a cómo allegarse de información (captación), cómo se ordenaría dicha información (procesamiento) y cómo se haría llegar a la población en general y qué información (publicación), esto es, la publicación en tanto obligación generalizada de difusión, no como máxima autoridad encargada de garantizar el derecho a la información. Por lo que el INEGI tiene facultades exclusivas para normar y coordinar el SNIEG, pero sólo en ese aspecto; considerar que tiene facultades para resolver respecto de los recursos de revisión en materia del derecho de acceso a la información, implicaría estar desbordando sus facultades e invadir las exclusivas del INAI.

Si bien el Instituto cuenta con autonomía para lograr sus fines, ello no significa que sea autoridad soberana respecto de los restantes entes de gobierno, ni que otras leyes que no sean de su materia, no lo obliguen con fundamento constitucional. Así, si entre sus fines no se encuentra ser garante del derecho de acceso a la información, no se invade la esfera de competencia ni se viola su autonomía.

Por otra parte, tampoco se viola el artículo 6°, fracción IV, de la Constitución Federal pues si bien éste señala que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la Constitución Federal, es que de ello no se sigue que el INEGI por ser organismo autónomo sea de aquellos a los que se refiere la fracción, pues el propio numeral establece que tales organismos serán más especializados e imparciales; evidentemente, los organismos garantes de las entidades federativas y el de la Federación son especializados en materia de derecho de acceso a la información, por estar previstos en el precepto que regula tal derecho, lo que se confirma con la calificación de imparciales, ya que si un órgano autónomo como el INEGI, da respuesta a una solicitud de información, la característica de imparcialidad tendría que ser emitida por un órgano ajeno al que emitió la resolución recurrida, de lo contrario, sería juez y parte, como lo pretende el INEGI.

En conclusión, la resolución del recurso de revisión no invade las facultades del INEGI en materia de información estadística y geográfica, ni se violenta su autonomía; por el contrario, la pretensión del actor consistente en tratar de conocer del recurso de revisión sí invade las facultades establecidas a favor del órgano garante del derecho de acceso a la información.

2. Es infundado el tercer concepto de invalidez, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° de la Constitución Federal, toda autoridad se encuentra sujeta a los procedimientos de acceso a la información y protección de datos personales contenidos en las leyes de la materia; asimismo, el INAI es el único órgano autónomo que puede considerarse como especializado, a nivel federal, en la materia, el cual es imparcial pues es un ente ajeno a todos los sujetos obligados, por lo que al no formar parte de la autoridad que contesta las solicitudes de acceso a la información, cumple con ese atributo; además también prevé que el organismo garante federal tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad,

como los órganos autónomos, categoría en la que se encuentra el INEGI.

Por ende, contrario a lo sostenido por el INEGI, en materia de acceso a la información y protección de datos personales, el organismo autónomo encargado de procurar, dirimir y proteger los derechos de acceso a la información y protección de datos personales es el INAI, y sus procedimientos se rigen por lo establecido en la LGTAIP, LFTAIP y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en adelante LGPDPPSO).

No pasa desapercibido que el artículo 47 de la LSNIEG establece que los datos que proporcionen los informantes del sistema serán confidenciales y que la información no queda sujeta a la LFTAIPG, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos por la misma; no obstante, tal precepto no ha sufrido reformas a partir de que fue publicado, y cuando se emitió no existía la reforma constitucional al artículo 6° de siete de febrero de dos mil catorce, a partir de la cual se crea el INAI como órgano especializado e imparcial en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Por otra parte, también es infundada la aseveración de que se violan los principios de reserva y confidencialidad de los informantes, toda vez que la información que proporcionan, relativa a datos personales, secretos industriales, fiscal, y bancario, queda protegida por las causales de reserva previstas por la LFTAIP, toda vez que la clasificación de información como reservada o confidencial, es propia de la materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

En ese sentido, no se viola la reserva y confidencialidad, por el contrario, se les protege de la mejor manera, dado que existe un procedimiento particular y especial, que se dedica a proteger los datos personales, así como a reservar la información que se ubique en alguna de las causales del artículo 110 de la LFTAIP.

En otro aspecto, contrario a lo sostenido por el accionante, no existe el secreto estadístico, pues como se advierte de la normativa de la materia, la intención de la obtención de la información estadística y geográfica, no es su reserva o confidencialidad, sino, por el contrario, lo relevante y su fin, es su difusión.

Así, la información confidencial o reservada, no protege datos estadísticos, sería un contrasentido al artículo 26 constitucional y al fin de la información estadística; lo que se deben proteger son datos personales, secretos bancarios, industrial, bursátil, que se encuentran protegidos por el artículo 6° constitucional y las leyes que lo desarrollan.

3. Es infundado el cuarto concepto de invalidez, porque si bien el INAI modificó la respuesta emitida por el INEGI, con ello no lo obliga a proporcionar una información con la que no cuenta, ya que se precisó que en ese caso, debía declarar la inexistencia ante su Comité de Transparencia, señalando de manera fundada y motivada la razón por la que no cuenta con la información; en efecto, al INEGI le corresponde la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, por lo que el INAI no podría ordenarle cuál información es su materia, sino que, lo que hizo es determinar que su respuesta no fue congruente con lo pedido y que, en caso de no contar con la información solicitada, así lo manifestara a través del procedimiento previsto en la ley para ello. Dicho argumento también deviene inoperante, al pretender debatir sobre la legalidad de la resolución del INAI.

Argumentos para sostener la validez de la resolución impugnada.

1. El Poder Reformador determinó tanto para el INAI como para el INEGI la calidad de órganos autónomos que cuentan con facultades bien definidas, diseñadas en ámbitos determinados; el primero de ellos, respecto de los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales y, el segundo, sobre datos estadísticos

y geográficos, sin ser garante de algún derecho fundamental en específico.

2. El INAI, como organismo garante, de conformidad con el apartado A, del artículo 6° constitucional, cuenta con facultades respecto de todo tipo de información pública, como para conocer de los asuntos y resoluciones que emitan todos los órganos autónomos constitucionales.

3. El INEGI, como órgano autónomo establecido en el artículo 26 constitucional, está sujeto a la potestad del INAI en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

4. De la interpretación del sistema normativo correspondiente, resulta que no existe algún tipo de información pública que quede excluida de la competencia del INAI, ni recurso de revisión sobre información que no pueda conocer.

5. El acto cuya invalidez se reclama en la presente controversia constitucional, tal como se desprende del escrito inicial de demanda, es la resolución del recurso de revisión, dada la negativa de aquél de dar acceso a información pública.

6. La sola emisión de los actos cuya invalidez se reclama no puede constituir invasión de facultades, pues se hizo de conformidad con la competencia exclusiva dispuesta por el Poder Reformador al organismo garante del artículo 6° constitucional.

Es decir, la resolución y tramitación del recurso de revisión por parte del INAI no invaden ni afectan competencia constitucional alguna del INEGI, pues se emitió en cumplimiento y al tenor de una regla de competencia —en materia federal, toda interposición de un recurso de revisión contra la respuesta de una solicitud de acceso a la información pública, le corresponde necesariamente una resolución —.

7. La resolución y tramitación del recurso por parte del INAI no invade facultades o competencias exclusivas del INEGI, ya que de conformidad con el marco jurídico actual y vigente no existe alguna información pública que aquél no pueda conocer.

8. El artículo 47 de la LSNIEG no contiene alguna regla de competencia, sino que únicamente establece ciertos supuestos jurídicos que quedaron tácitamente derogados con la reforma constitucional en materia de transparencia de dos mil catorce y con la posterior emisión de la LGTAIP. Estimar lo contrario sería negar el sentido y propósito mismo de la referida reforma constitucional.

9. El artículo 47 de la LSNIEG no excluye la aplicación de otras normas como las de transparencia, esto es, como cualquier otra norma cuando se aplique o interprete, debe de hacerse de manera coherente con el sistema, lo cual implica necesariamente una complementación con otras normas, privilegiando siempre las especiales sobre las generales. Así, la aplicación e interpretación de dicho precepto debe ser la que permita desarrollar el máximo de los derechos fundamentales, más aún que su teleología es limitar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

De este modo, es inconcuso que el artículo en comento, al aplicarse e interpretarse, debe hacerse a la luz de la LGTAIP, pues esta es la norma especial que rige tanto el acceso a la información pública como el recurso de revisión en la materia.

Por todo lo expuesto, es dable sostener que el INAI al resolver el recurso de revisión no afectó la esfera competencial del INEGI ni observó la aplicación del artículo 47 de la LSNIEG, pues de conformidad con el artículo 6° constitucional y los artículos 1, 2, 3, 142 y 143 de la LGTAIP, no existe información pública que quede excluida de la competencia del INAI, ni recurso de revisión sobre información del que no pueda conocer.

10. Una correcta interpretación del artículo 26 constitucional, no puede, de ninguna forma, sustentar que se concedió una facultad exclusiva en el conocimiento de información estadística y geográfica al INEGI, pues fue el propio Poder Reformador el que concedió tal potestad al INAI.

Por ende, tanto el referido artículo 26 constitucional como la LSNIEG, deben interpretarse de conformidad con los nuevos diseños institucional y normativo que rigen a partir de la reforma constitucional en materia de transparencia de dos mil catorce.

11. El INEGI no cuenta con competencia única para conocer de información pública, estadística y geográfica, pues el objeto material de la ley que lo regula no es exclusivo, sino que existe otra ley que sí lo tiene como objeto material.

12. Al contrastar el modelo del recurso de revisión del INAI y el del INEGI, se evidencian diversos aspectos de este último que inciden, fundamentalmente, en los principios de seguridad y certeza jurídicas y, sobre todo, muestra un déficit de armonización respecto del modelo nacional —soslayando la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en dos mil catorce—.

Consecuentemente, al tenor del artículo 1º constitucional, es inconcuso que el recurso de revisión que debe aplicarse respecto a información pública, conforme al mandato constitucional, es al que se hace referencia en el artículo 6º de la Constitución Federal.

Acuerdo que tiene por contestada la demanda. En proveído de diez de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda; por ofrecidas las documentales, así como la instrumental de actuaciones, las cuales se relacionarían en la audiencia respectiva; tuvo al Instituto demandado dando cumplimiento al requerimiento decretado, al remitir copias certificadas de los antecedentes del acto impugnado; ordenó correr traslado con el oficio

de contestación de demanda a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; por último, señaló las once horas del veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, mediante el sistema de videoconferencias.

SÉPTIMO. Audiencia y cierre de instrucción. Una vez substanciado el procedimiento en esta controversia constitucional, el veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en proveído de la misma fecha, el Ministro instructor tuvo al INEGI formulando alegatos y por desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes; consecuentemente, decretó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

OCTAVO. Solicitud de radicación del asunto en la Segunda Sala. Mediante dictamen enviado el doce de abril de dos mil veintiuno, vía correo electrónico a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos, el Ministro instructor solicitó el envío del asunto a la Segunda Sala, para que se avocara a su resolución.

Consecuentemente, por acuerdo de doce de abril de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal, determinó el envío del expediente a la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

NOVENO. Avocamiento del asunto en la Segunda Sala. Por acuerdo de veinte de abril de dos mil veintiuno, la Ministra Presidenta de la Segunda Sala, radicó el expediente y avocó el asunto a su conocimiento, también ordenó la devolución de los autos a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; 10, fracción I² y 11, fracción V³, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I⁴, y tercero⁵ del Acuerdo General número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre dos órganos constitucionales autónomos, en el que no se impugnan normas generales y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

¹ **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: (...) **I)** 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. (...)

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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; (...)

³ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: (...) **V.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. (...)

⁴ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: **I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. (...)

⁵ **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

SEGUNDO. Legitimación activa. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción I, inciso I), otorga legitimación a los órganos constitucionales autónomos para promover una controversia constitucional contra actos o disposiciones generales emitidas por algún órgano de la misma naturaleza.

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia prevén que esos órganos podrán tener el carácter de actor o demandado, los cuales deberán comparecer por conducto de los funcionarios que los representen, en términos de las normas que resulten aplicables⁶.

Sentado lo anterior, se reconoce legitimación al INEGI para promover la presente controversia constitucional, al participar de la naturaleza de un órgano constitucional autónomo en términos del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y al haber acudido en la demanda, por conducto de Jorge Ventura Nevares, en su carácter de Coordinador General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, lo que acredita con copia certificada de la constancia de su nombramiento, emitida por el Director General de dicho organismo que, en términos del artículo 46, fracción VI, del Reglamento Interior del Instituto, tiene la atribución de representarlo legalmente en cualquier juicio⁷.

⁶ **ARTÍCULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: **I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...)

ARTÍCULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

⁷ **Artículo 46.** La Coordinación General de Asuntos Jurídicos, contará con las atribuciones específicas siguientes: (...) **VI.** Representar legalmente al Instituto, a los miembros de la Junta de Gobierno, al Presidente y a los Titulares de las Unidades Administrativas ante cualquier autoridad jurisdiccional o administrativa, tribunal, procuraduría, así como ante comisiones de derechos humanos nacional y estatales, en toda clase de juicios o procedimientos del orden laboral, civil, fiscal, administrativo, agrario y penal, en que sean parte, o sin ser parte sea requerida su intervención por la autoridad. Con la representación legal señalada, podrá entre otras atribuciones, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas que sean necesarias en los procedimientos, absolver posiciones, ofrecer pruebas, desistirse de juicios o instancias, transigir cuando así convenga a los intereses de sus representados, interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; interponer los juicios de amparo o comparecer como terceros perjudicados; (...)

TERCERO. Legitimación pasiva. Por cuanto hace a la legitimación pasiva, se erige como una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda; al mismo tiempo, debe comparecer por conducto del funcionario autorizado para ello.

En el caso, los actos impugnados por el INEGI son atribuidos al INAI, que es un órgano constitucional autónomo en términos del artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, que puede ser demandado por otro órgano de la misma naturaleza, con fundamento en el inciso I) de la fracción I del citado artículo 105 de la Constitución Federal.

Por su parte, dicho órgano comparece por conducto de Miguel Novoa Gómez, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos, lo que acredita con copia certificada de la credencial institucional expedida a su favor con folio 1609, el cual está facultado para representar al Instituto en términos del artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales⁸.

CUARTO. Oportunidad. Conforme a lo previsto en los artículos 2, 3, fracción I, y 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, cuando se impugnen actos, el plazo para la interposición

⁸ **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; (...)

⁹ **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

de la demanda de controversia constitucional es 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.

En ese sentido, esta Segunda Sala considera extemporánea la presentación de la demanda, por cuanto hace al acuerdo de admisión del recurso de revisión RRA 02678/20, dictado por la Secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información el tres de marzo de dos mil veinte.

De la demanda se aprecia que el INEGI manifestó que dicho acto le fue notificado el seis de marzo de dos mil veinte; aunado a que de las constancias remitidas por el INAI al contestar la demanda, se aprecia la existencia de un documento denominado “*Acuse de recibo de Notificación*” correspondiente al medio de impugnación RRA 02678/20, que indica que al sujeto obligado INEGI se le entregó la información ese mismo día.

Por tanto, si la notificación se realizó el viernes seis de marzo de dos mil veinte, en términos del artículo 127 de la LFTAIP¹⁰, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del martes diez de marzo al viernes cuatro de septiembre de dos mil veinte¹¹.

Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: (...) **II.** Se contarán sólo días hábiles. (...)

Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: **I.** Tratándose de actos, 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; (...)

¹⁰ **Artículo 127.** Los términos de todas las notificaciones previstas en esta Ley, empezarán a correr al día siguiente al que se practiquen.

¹¹ Se descuentan de dicho cómputo los días que comprenden el periodo del dieciocho de marzo al dos de agosto de dos mil veinte, toda vez que se suspendieron los plazos procesales para el trámite de los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto por los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 8/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020.

También deben descontarse los días catorce y quince de marzo, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de agosto de dos mil veinte, correspondientes a sábados y

Así, tomando en cuenta que la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el once de noviembre de dos mil veinte, debe considerarse que su presentación es extemporánea.

Consecuentemente, en términos de lo previsto por el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción VII, y 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia¹², **se sobresee** en la presente controversia constitucional respecto al acuerdo de admisión del recurso de revisión RRA 02678/20, emitido por el INAI el tres de marzo de dos mil veinte.

Por otra parte, por cuanto hace a la resolución impugnada, el Instituto actor en su demanda manifiesta que le fue notificada el trece de octubre de dos mil veinte, mientras que, de las constancias remitidas por el INAI al contestar la demanda, se aprecia la existencia de un documento denominado “*Acuse de recibo de Notificación*” correspondiente al medio de impugnación RRA 02678/20, que indica que al sujeto obligado INEGI se le entregó la información el día nueve de octubre de dos mil veinte.

Dado lo anterior, esta Segunda Sala no puede afirmar con certeza que tal acuse corresponda al de la notificación del acuerdo de admisión, pues de este no se advierte sello o signo que pueda comprobar su recepción por parte del INEGI en la fecha señalada. Por ello, se tendrá

domingos, así como nueve y dieciséis de marzo de dos mil veinte, al ser inhábiles en términos de lo dispuesto por los artículos 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 74, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, así como Punto Primero, incisos c) y m) del Acuerdo General número 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) **VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y (...)

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...) **II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...)

como fecha de notificación la indicada por el órgano actor en la demanda.

En ese sentido, si la notificación se realizó el martes trece de octubre de dos mil veinte, en términos del artículo 127 de la LFTAIP, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles catorce de octubre al viernes veintisiete de noviembre de dos mil veinte¹³.

Así, dado que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de noviembre de dos mil veinte, debe considerarse que su presentación fue oportuna.

Como se advierte, incluso si se tomara como referencia la fecha de notificación señalada por el INAI, esto es, el viernes nueve de octubre de dos mil veinte, la presentación de la demanda sería oportuna, pues el plazo de treinta días hubiera fenecido el jueves veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

QUINTO. Precisión de la litis. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁴, se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez del acuerdo de admisión del recurso de revisión RRA 02678/20, dictado por la Secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información el

¹³ De dicho cómputo se descuentan los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de octubre, uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno y veintidós de noviembre, correspondientes a sábados y domingos, así como dos, dieciséis y veinte de noviembre de dos mil veinte, al ser inhábiles en términos de lo dispuesto por los artículos 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, así como Punto Primero, incisos c), k) y n) del Acuerdo General número 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁴ **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; (...)

tres de marzo de dos mil veinte y la resolución de este, emitida por el Pleno del INAI el veintidós de septiembre de dos mil veinte.

SEXTO. Causas de improcedencia. Por ser un tema de estudio preferente y oficioso, se procede al análisis de las causas de improcedencia planteadas por las partes o que, en su caso, advierta esta Segunda Sala de oficio, de conformidad con lo establecido en el párrafo último del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁵.

El INAI en su oficio de contestación a la demanda hizo valer la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 y fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 6º, apartado A, fracción VIII, séptimo párrafo, de la Constitución Federal¹⁶, al estimar que las resoluciones del INAI son definitivas e inatacables, por lo que no puede cuestionarse a través del presente medio de control constitucional.

Se considera **infundado** ese planteamiento, por los razonamientos siguientes.

Debe estimarse que la presente controversia es procedente, pues atendiendo al criterio del Tribunal Pleno, emitido en la controversia

¹⁵ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

¹⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) **VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. (...)

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...) **II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...)

Artículo 6. (...) **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: (...) 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.

constitucional 117/2018¹⁷, reiterado por esta Segunda Sala en la diversa 213/2019¹⁸, en casos como este, nos encontramos frente a un supuesto de excepción de lo previsto en el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal en el sentido de que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables.

El artículo 6º, Apartado A, de la Constitución Federal, establece que las resoluciones que emita el INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados; previéndose únicamente como salvedad a la regla que es posible que el Consejero Jurídico del Gobierno Federal interponga un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso en que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

No obstante, se estima que estamos ante un supuesto de **excepción** de la no impugnabilidad formal de las resoluciones jurisdiccionales del INAI que se basa en una interpretación sistemática del citado artículo 6º con el diverso numeral 105, fracción I, ambos de la Constitución Federal (en el que se establece la materia y procedencia de las controversias constitucionales).

La controversia constitucional es un medio de control reconocido únicamente para ciertos órganos, cuyo objetivo es verificar la invasión o no de competencias reconocidas constitucionalmente a partir de normas o actos (que en muchos casos son definitivos).

¹⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública de diez de marzo de dos mil veinte, por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán se determinó que el asunto era procedente. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.

¹⁸ Fallada por la Segunda Sala en sesión celebrada el uno de julio de dos mil veinte, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa emitieron su voto en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2020

Por ello, para hacer efectivo este medio de control y darle operatividad también a la citada regla constitucional, debe partirse de la premisa de que las resoluciones del INAI son, en principio, definitivas para todos los sujetos obligados; sin embargo, debe aceptarse como excepción constitucional a esa regla, que se cuestione dicha resolución por uno de los órganos legitimados para presentar una controversia constitucional, y la materia de la misma se circunscriba a la invasión de competencias para suscribir tal acto.

A mayor abundamiento, debe subrayarse que lo que pone en tela de juicio el INEGI en su demanda es una cuestión de examen previo, consistente en que el INAI no podía ni siquiera haberse declarado competente para conocer y resolver dicho medio impugnativo, pues es a él a quien le corresponde tal competencia, de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y la LSNIEG.

En el caso que nos ocupa, a pesar de que el INAI no es un órgano formalmente jurisdiccional, al resolver el recurso de revisión previsto en la LGTAIP, ejerce actuaciones materialmente jurisdiccionales al fallar un conflicto jurídico, que da lugar a una decisión que debe acatarse por las partes de ese procedimiento.

Por lo tanto, esta Segunda Sala considera replicable la excepción para impugnar decisiones jurisdiccionales en una controversia constitucional de jueces o tribunales, también a las resoluciones del recurso de revisión del INAI, al ser materialmente jurisdiccionales.

Por su parte, en torno a la condición de definitividad de las resoluciones del INAI que mandata la Constitución Federal, esta previsión no puede interpretarse aisladamente o de manera totalmente absoluta, ya que ello implicaría cercenar o dejar de lado la protección de otros contenidos constitucionales.

Así, en primer lugar, no puede dejarse de lado que el propio inciso I), de la fracción I, del artículo 105 constitucional señala que la

controversia constitucional se puede suscitar entre *“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”*.

Esta aclaración es fundamento expreso para valorar que el INAI puede ser actor o demandado en una controversia; en el caso de ser demandado, uno de los actos que la Constitución implica entonces como posiblemente impugnados son sus resoluciones. Si no fuera así, no habría tenido sentido la incorporación de la referida porción normativa sin distinción alguna (entre activo o pasivo).

En segundo lugar, el que las decisiones del INAI sean vinculantes, definitivas e inatacables y que esa porción del artículo 6º constitucional se refiera expresa y exclusivamente al recurso de revisión excepcional que puede interponer el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, más bien, tiene que ver con que se regula un recurso cuyo ámbito de aplicabilidad es distinto del de las controversias constitucionales.

El texto del artículo 6º pretendió establecer una vía para dirimir en sede jurisdiccional, los problemas interpretativos que se generen en relación con las solicitudes de transparencia en el acceso a la información pública gubernamental y la seguridad nacional. Esto es, lo que se buscó es que sea esta Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelva excepcionalmente y en definitiva los diferendos que se ocasionen por la aplicación e interpretación de esos conceptos y valores previstos en el texto constitucional.

Sin embargo, el que exista tal recurso para dirimir ese conflicto constitucional no puede soslayar que en otras materias la propia Constitución Federal prevé procedimientos diversos para dirimir otros problemas de interpretación constitucional, tales como los competenciales, y que igualmente buscan salvaguardar valores y principios constitucionales, como la división de poderes y el federalismo,

que son objeto de protección, precisamente, en las controversias constitucionales¹⁹.

Al no existir otras causales de improcedencia invocadas que deban examinarse ni se advierte de oficio alguna otra, se pasa al análisis de los conceptos de invalidez.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. Son infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el INEGI, en atención a las consideraciones siguientes.

En los conceptos de invalidez el INEGI plantea que el INAI carece de competencia para resolver los recursos de revisión respecto a respuestas a solicitudes de acceso a la información que se relacionan con información estadística y geográfica, puesto que dicha facultad le corresponde al INEGI al ser el órgano encargado de normar y coordinar el SNIEG, con facultades para la captación, procesamiento y publicación de tal información; además, de que el ejercicio de esa atribución resolutoria por parte del INAI, transgrede el derecho de protección de datos personales y los principios de confidencialidad y reserva de la información geográfica y estadística, que trastoca el ámbito competencial del INEGI.

Retomando las consideraciones que sustentó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar la controversia constitucional 117/2018 en sesión de diez de marzo de dos mil veinte²⁰,

¹⁹ Dichas consideraciones se retoman de lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar la controversia constitucional 117/2018 en sesión de diez de marzo de dos mil veinte. **Votación:** Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

²⁰ **Votación:** Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados VIII y IX relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistentes en reconocer la validez de las resoluciones de los recursos de revisión administrativa 1048/18 y 1676/18, dictadas el dieciséis y veintitrés de mayo de

reiterado por esta Segunda Sala en la diversa 213/2019²¹, se considera que al resolver el recurso de revisión RRA 02678/20, el INAI actuó dentro de su margen competencial constitucional, toda vez que es el órgano garante del acceso a la información y, desde la Constitución Federal, se le asignó la facultad para conocer de los asuntos derivados del acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de cualquier sujeto obligado.

Por ende, las competencias constitucionales del INEGI, previstas en el artículo 26, apartado B, constitucional, para normar y coordinar el SNIEG y, con ello, para regular la captación, procesamiento y publicación de esa información, son precisamente facultades vinculadas a la conformación y ámbito de actuación para ese sistema en específico.

Contrario a los razonamientos que invocó la parte actora de la controversia, tales facultades no implican una asignación o arrogación constitucional de competencias en materia de acceso a la información. Un aspecto es cómo se actúa para captar, procesar y publicar información estadística y geográfica que pertenece a ese sistema y, otro muy distinto, cuáles son las reglas que deben cumplirse para dar acceso a esa información en posesión del INEGI, y qué autoridad es la competente para resolver problemáticas relacionadas con ese acceso.

Para el Poder Constituyente, de conformidad con el texto vigente del artículo 6º constitucional, toda la información en posesión de los sujetos obligados del sistema de transparencia y acceso a la información, en el que se incluye a los órganos constitucionales autónomos, es pública y debe atender a los principios que rigen esta

dos mil dieciocho por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

²¹ Fallada por la Segunda Sala en sesión celebrada el uno de julio de dos mil veinte, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa emitieron su voto en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

materia, como el de máxima publicidad, y a las autoridades encargadas para su revisión.

No existe una excepción constitucional por especie o contenidos de la información; el acceso a cualquier información debe darse en términos de la Constitución Federal y de la legislación general respectiva y el único facultado para substanciar recursos de revisión contra las respuestas otorgadas a solicitudes de información (cualquiera que sea su contenido) por parte del INEGI como sujeto obligado es el INAI.

Para definir el anterior criterio, debe exponerse el régimen competencial del INEGI y del INAI, lo que involucra explicar los sistemas nacionales de transparencia y acceso a la información y de información estadística y geográfica, y a partir de dichas consideraciones, se expondrán detalladamente las razones para concluir que no existe una invasión competencial en el caso concreto.

El INAI y la transparencia y el acceso a la información.

El derecho de acceso a la información se encuentra reconocido en el artículo 6º de la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales, por virtud de su relación con el derecho a la libertad de expresión. Su contenido radica en que toda persona tiene el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, lo cual debe ser garantizado por el Estado Mexicano en todos sus órdenes jurídicos; derecho que implica, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- A) Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.

- B) Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
- C) El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo 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 o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.
- D) La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.
- E) La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones fijadas en ley.
- F) Se debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.
- G) Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
- H) Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias

para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

Atendiendo a este alcance del derecho y al resto del contenido constitucional aplicable, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha expuesto en una serie de precedentes que nuestro régimen constitucional implementa un sistema de transparencia y acceso a la información que abarca a todos los órdenes jurídicos y que incluye bases generales, principios y procedimientos (comunes y mínimos) para todos los sujetos obligados a través del cumplimiento de una legislación general.

Al respecto, el contenido vigente del citado artículo 6º deriva de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce (y de algunas posteriores), en la que el Poder Constituyente, además de aclarar el alcance específico del derecho de acceso a la información que ya gozaba de rango constitucional, e implementar algunas reglas y principios básicos, facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país para alcanzar los más altos niveles de tutela.

Para ello, se incorporó en la fracción XXIX-S del citado artículo 73 de la Constitución Federal que el Poder Legislativo Federal tendría como competencia 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”*.

El objetivo prioritario de tal reforma constitucional fue hacer frente a la problemática de la ineficacia, confusión y desigualdad en cuanto al ejercicio de derechos en materia de transparencia y acceso a la información, derivado de la regulación diversa y heterogénea existente en la legislación federal y local; de manera que se propuso la creación de un diseño institucional, procesal y legal que unificara los principios, bases, competencias y obligaciones, a efecto de que se conformara un derecho igual para todos y para cualquier esfera de gobierno o poder público. Entre otros aspectos, a nivel constitucional y legal, se previeron los siguientes elementos:

- A) Se definió de manera clara el catálogo de sujetos obligados en materia de derecho al acceso a la información y transparencia, así como sus obligaciones, considerando a los particulares personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad que tuvieran injerencia en la esfera jurídica de los gobernados.
- B) Se fortaleció a los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional para garantizar su actuar imparcial, para lo cual se creó el INAI, así como organismos garantes en cada entidad federativa, imparciales y especializados con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten en la materia.
- C) Se mandató la creación de una ley general emitida por el Congreso de la Unión en materia de acceso a la información pública, cuyo objetivo fuera homogenizar el contenido de la normatividad que rige el acceso a la información pública en el país, así como armonizar la interpretación y alcance de los principios y bases establecidos para instaurar un derecho uniforme a nivel nacional.

Modificación que llevó a que la materia de transparencia y acceso a la información dejara de ser facultad coincidente para establecer un

sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una legislación general que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional y procesal uniforme en todos los ámbitos gubernamentales; en donde cobraría especial relevancia la existencia de un sistema nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (dedicado a implementar un sistema de coordinación entre distintas instancias de la Federación y las entidades federativas, con el objeto de emitir una política uniforme en materia de transparencia de aplicación en todo el país), así como la creación o modificación del ámbito de actuación de una serie de órganos a los que se les asignaría una serie de facultades para garantizar precisamente la transparencia y los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Es importante resaltar que, previo a la citada reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, aunque ya existía la salvaguarda de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, su alcance era limitado. Se dejaba que la Federación y las entidades federativas regularan ciertos aspectos procedimentales y sustantivos y, además, el órgano garante en ese momento (el IFAI) sólo se ocupaba de resolver las inconformidades relacionadas con el acceso a la información de la administración pública federal. Aspecto que, como se adelantó, ya no subsiste tras la creación del sistema nacional de transparencia y acceso a la información.

Ahora bien, para efectos de resolver la presente controversia, debe resaltarse la regulación del órgano que la propia Constitución reconoce como garante de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales: el INAI. Éste se reglamenta directamente en el artículo 6º de la Constitución Federal, en donde se señala que se trata de un órgano constitucional 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; especificándose su integración, el procedimiento de designación de sus miembros, el tiempo del encargo correspondiente, los principios que rigen su actuación, así como que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables salvo ciertos supuestos de excepción (contando con medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones).

En el propio artículo 6º constitucional, de igual manera, se detalla que este órgano será el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley; especificándose que su 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.

Explicitándose a su vez, por un lado, que este órgano 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; y por otro lado, que también le compete conocer 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, así como de los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas que así lo ameriten por su interés y trascendencia.

Al respecto, de la exposición de motivos de la reforma constitucional se advierte que los grupos parlamentarios buscaban

“fortalecer y ampliar la independencia y el margen de maniobra del IFAI para consolidarlo como el máximo órgano responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en todo el país”. Aunado a la intención de ampliar su mandato “para todos los poderes, organismos y entidades federales, y también asegurar su plena desvinculación orgánica con la administración pública para asegurar su efectiva vigilancia y completa garantía a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los entes gubernamentales”.

De igual forma los legisladores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista quienes presentaron la iniciativa de reforma propusieron que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública quedara constituido como el *“único organismo garante especializado, imparcial y autónomo en materia de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal”*, teniendo como único mandato constitucional la promoción, protección y cabal garantía de estos derechos en *“todos los Poderes Federales y en los organismos con autonomía constitucional”*.

En cuanto a la competencia del órgano constitucional autónomo, los legisladores enfatizaron que ésta se desprendía de la naturaleza del derecho de acceso a la información pública según ha sido definida en diversos instrumentos internacionales. Tal es el caso de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, que en su artículo 3 dispone que aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Gobierno o controlados por él, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución y por otras leyes. En ese

sentido, los legisladores expresaron que la reforma tenía como propósito:

Ampliar la competencia del IFAI para resolver los recursos de revisión que, en materia de acceso a la información y protección de datos personales, se presenten contra actos del Poder Ejecutivo, la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los organismos con autonomía constitucional (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto Nacional de Estadística y Geografía), los tribunales administrativos y cualquier otra entidad federal. (sic)

Consideraciones que, en suma, nos permiten apreciar que el régimen de competencias del INAI tiene una regulación directa en la Constitución, que se detalla y complementa en la legislación general; pues el propio texto constitucional mandata que para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, el INAI debe acatar las reglas, principios y facultades previstas en la legislación general, cuyo ámbito material de validez consiste en establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información para todos los sujetos obligados de cualquier orden jurídico federal, estatal o municipal.

El INEGI y el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

Por su parte, el INEGI es un órgano cuya naturaleza como constitucional autónomo es reciente, pero sus antecedentes datan de varias décadas atrás. Sin ánimos de hacer una exposición de toda la historia constitucional de este órgano, debe señalarse que su actual configuración proviene de la reforma de siete de abril de dos mil seis al artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, en la que se convirtió al INEGI, antiguo órgano desconcentrado, precisamente en un órgano constitucional autónomo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2020

En lo que nos concierne, mediante esta reforma se dispuso la creación de un SNIEG, que sería normado y coordinado por un “organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia”. De las tres iniciativas que integran el proceso legislativo que condujo a esta reforma constitucional y de los respectivos dictámenes del Congreso de la Unión se extraen las siguientes premisas para conformar un SNIEG:

- A) La necesidad de contar con información de manera individual y colectiva en mayor cantidad, calidad y confiabilidad para la evaluación y toma de decisiones, lo cual se logra a través de un órgano independiente de “los intereses de la clase gobernante”.
- B) La necesidad de que la información de este sistema sea de uso obligatorio, en términos de lo que establezca la ley, para la Federación, las entidades federativas y los municipios.
- C) El énfasis en el respeto de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información, a través del otorgamiento de autonomía al INEGI.
- D) La necesaria veracidad y objetividad de la información y para ello, el establecimiento de una ley secundaria que defina estos parámetros.
- E) La intención de establecer supuestos de excepción en el manejo de la información para los ciudadanos.

Lo que se buscó fue garantizar la veracidad de la información estadística y geográfica, el derecho a su acceso a través del otorgamiento de autonomía al INEGI y la creación de un SNIEG. Objetivos que implicaron que, en el propio apartado B del artículo 26 constitucional, se dispusiera una reserva de ley para la organización y

funcionamiento de este sistema, en atención a los principios de accesibilidad de la información, transparencia, objetividad e independencia. Especificándose, a su vez, que la responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estaría a cargo del referido INEGI, quien tendría las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

Siendo que, en cumplimiento a esta reforma constitucional, se emitió el dieciséis de abril de dos mil ocho la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), que abrogó la entonces vigente Ley de Información Estadística y Geográfica. El objeto de esa legislación fue reglamentar el citado precepto constitucional para regular el Sistema Nacional, los derechos y obligaciones de los informantes, organizar al INEGI y establecer los medios de defensa administrativos frente a los actos o resoluciones del Instituto, que quedaron regulados en el Título Quinto de la Ley. En lo que nos interesa, resalta lo que se implementó en su artículo 47 (que a la fecha no ha sido objeto de reforma ulterior), cuyo texto es el que sigue:

Artículo 47.- Los datos que proporcionen los Informantes del Sistema, serán confidenciales en términos de esta Ley y de las reglas generales que conforme a ella dicte el Instituto.

La Información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la presente Ley. Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el Instituto, respecto de la información correspondiente a su gestión administrativa, quedará sujeto a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De esta disposición se advierten dos elementos de suma importancia para la reglamentación, en ese momento, de tal sistema de información: el primero, es que se aclara que los datos proporcionados por los informantes al sistema deben categorizarse como confidenciales y, el segundo, que se determina que, salvo por la información de la gestión administrativa del INEGI, la información estadística y geográfica no estaría sujeta a la LFTAIPG (hoy abrogada).

Examen competencial de los actos reclamados.

Ahora bien, como se señaló en el apartado correspondiente, la materia del presente asunto es la resolución del recurso de revisión RRA 02678/20, la cual deriva de la impugnación realizada por un solicitante de acceso a la información a una respuesta otorgada por el INEGI.

En dicha resolución, el INAI sostuvo que era competente para conocer del recurso de revisión, pues le correspondía pronunciarse sobre lo correcto o no de la respuesta a la solicitud de acceso a la información de cualquier sujeto obligado, incluyendo al INEGI, con fundamento en el contenido vigente del artículo 6º de la Constitución Federal y demás disposiciones aplicables de la LGTAIP.

En desacuerdo con este razonamiento, el INEGI aduce que más bien esa competencia le corresponde, ya que deriva de una solicitud de acceso a información que forma parte del SNIEG.

Como se adelantó, y tomando en cuenta lo expuesto en párrafos anteriores, esta Segunda Sala llega a la convicción que los actos reclamados se apegan a la Constitución Federal y, consecuentemente, no existe una invasión de competencias; lo que lleva a declarar **infundados** los conceptos de invalidez.

La decisión del INAI de declararse competente no implica una reglamentación o modulación del SNIEG; por el contrario, se trata del ejercicio de facultades que, desde la Constitución Federal, le corresponden como garante del derecho de acceso a la información.

Los conceptos de invalidez del INEGI parten de una premisa falsa, consistente en la posibilidad de segmentar la regulación del acceso a la información dependiendo de cierto contenido de esta, postura que se basa en una interpretación parcial de la Constitución (dando primacía a

su vez a una norma de rango legal, el artículo 47 de la ley del SNIEG), sin atender a una interpretación sistemática y finalista del resto de los contenidos constitucionales y de leyes generales aplicables.

Como se precisó, el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal señala que será en una ley donde se establezcan las bases de organización y funcionamiento del SNIEG (que debe cumplimentar ciertos principios), cuya responsabilidad para normar y coordinar tal sistema recae en el INEGI; al que se le asignan las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de esa información.

Empero, esta Segunda Sala considera que esas facultades para normar y coordinar y, consiguientemente, para regular la captación, procesamiento y publicación de información estadística y geográfica, no pueden interpretarse como la instauración de un régimen excepcional para el acceso a la información que se encuentre en posesión del INEGI. El alcance de esas normas se circunscribe, precisamente, a la organización y funcionamiento del SNIEG.

Las facultades atribuidas al INEGI, contrario a la posición que se plantea en la demanda, no son una habilitación constitucional para arrogarse de manera absoluta y excluyente de cualquier aspecto que directa o indirectamente se relacione con el acceso a información estadística y geográfica.

La habilitación constitucional es para regular el cómo y cuándo se capta la información estadística y geográfica, los derechos y obligaciones de los informantes, la metodología para el procesamiento de la información y los alcances, oportunidad, forma y términos de su propia publicación. No para reglamentar el sistema de transparencia y acceso a la información exigido constitucionalmente como salvaguarda del derecho de acceso a la información.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2020

Como se resolvió en la referida Controversia Constitucional 213/2019²², para esta Segunda Sala resulta claro que el Poder Constituyente, a partir de distintas reformas constitucionales realizadas en fechas distintas, ha concebido la existencia de dos regímenes competenciales que, por lo que hace a la información estadística y geográfica, son distintos, pero se complementan entre sí.

Por un lado, implementó un modelo nacional de captación de información para la producción de información estadística y geográfica, a la cual debe dársele publicidad y, por otro, ideó posteriormente un sistema homologado nacionalmente para la salvaguarda del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, en el que se incluye a toda la información en posesión de los sujetos obligados, incluyendo la información que contiene resultados o datos estadísticos y/o geográficos.

Bajo esa lógica, en cierto momento histórico y de acuerdo con el contenido vigente en esa fecha del artículo 6º constitucional, existía una competencia coincidente para que ciertos aspectos del derecho al acceso a la información fueran regulados en leyes distintas, sin un modelo uniforme y homologado; bastaba con que se cumplieran con reglas y principios básicos y se generaran procedimientos para el acceso a la información y medios de revisión expeditos.

Sin embargo, a diferencia de lo que explica el Instituto actor, esa competencia venía dada por el entonces texto del artículo 6º constitucional y no por el apartado B del artículo 26. La cuestión es que, tal como se explicó, conforme al contenido vigente de los artículos 6º y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce y de las legislaciones generales en materia de transparencia,

²² Fallada en sesión celebrada el uno de julio de dos mil veinte, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa emitieron su voto en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

acceso a la información y protección de datos personales, la competencia en materia de acceso a la información es concurrente y se encuentra homologada para todas las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno; las cuales deben de cumplir las reglas, principios y bases fundamentales previstas en la Constitución Federal y en la legislación general, incluyendo, lo relativo al órgano encargado de conocer y dirimir los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, el INAI.

En consecuencia, no es factible una interpretación de las competencias del INAI y del INEGI que se contrapongan entre sí. Son regímenes competenciales que están diferenciados, pero que, se insiste, se complementan; el INEGI sólo es el encargado de captar, procesar y publicar la información estadística y geográfica, mientras que el INAI es el órgano garante del acceso a la información y le corresponde conocer de todo asunto que derive de solicitudes de acceso a cualquier información en posesión de los sujetos obligados como el INEGI.

No es obstáculo para esta interpretación lo previsto en el último párrafo del apartado A del artículo 6º constitucional, que indica que el INAI debe coordinar sus acciones con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica.

Del procedimiento de reforma constitucional que dio lugar a esta norma, se advierte que la intención del Poder Constituyente al introducir este lenguaje fue propiciar una rendición de cuentas de ambos órganos autónomos, cada uno en el ámbito que le corresponde, esto es, al prever la necesaria coordinación con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas, el Poder Reformador no distribuyó competencias entre ambos órganos para efectos del recurso de revisión; al contrario, se considera que se buscó hacer explícita la necesaria coordinación entre distintos entes estatales, en una materia determinada, que es la rendición de cuentas.

Tampoco es obstáculo el argumento del INEGI consistente en que la fracción IV del apartado B del artículo 6° constitucional faculta a órganos especializados e imparciales a sustanciar procedimientos de revisión expeditos en la materia de acceso a la información.²³

Se estima necesario atender al acápite de la fracción en comento, pues estos mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión se establecerán para el ejercicio del derecho de acceso a la información. A saber, de una interpretación sistémica de la materia de transparencia y acceso a la información, se extrae que por “órganos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución”, el Poder Reformador refiere a los organismos autónomos, especializados, imparciales, colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, previstos en la fracción VIII de artículo 116 constitucional²⁴.

Finalmente, debe resaltarse que el INEGI hace mucho hincapié en su demanda en que resulta estrictamente necesario que se reconozca su facultad para resolver las solicitudes de acceso relacionadas con la información estadística y geográfica, pues así lo establece la ley de su sistema, que tal información es sui generis y debe considerarse como confidencial, al implicar muchas veces información personal de los informantes del sistema.

²³ **Artículo 6.** (...) **Apartado A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases. (...) **IV.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución. (...)

²⁴ **Artículo 116.** (...) **VIII.** Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. (...)

Al respecto, lo previsto en una ley reglamentaria de un precepto constitucional no puede interpretarse de manera aislada ni fuera de su contexto histórico y normativo. En concreto, cuando se emitió el citado artículo 47 de la Ley del SNIEG (el dieciséis de abril de dos mil ocho), tenía lógica hacer reglamentación específica para cierto tipo de información; ello, pues para esa fecha, se reitera, la materia constitucional de transparencia y acceso a la información era coincidente y se permitía a la Federación y a las entidades federativas regular aspectos relacionados con el procedimiento de acceso a la información, los medios de defensa aplicables, las autoridades encargadas de su revisión, etcétera (siempre y cuando se respetaran reglas y principios mínimos). A su vez, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales no era un órgano constitucional autónomo y en la ley sólo se le asignaban facultades de revisión de solicitudes de acceso de información de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, al menos respecto a la identificación de la información que se encuentra sujeta a la legislación general, hoy ya no existe ese espacio de maniobra legislativa. La Constitución establece expresamente un órgano garante y la legislación general abarca a cualquier tipo de información, por más datos específicos que contenga (sean estos estadísticos o geográficos). Además, la interpretación del INEGI del segundo párrafo de ese artículo 47 no es compartida por esta Corte. La LFTAIPG se encontraba abrogada al momento de dictar los actos impugnados y no hay razones válidas para que se sigan otorgando efectos al contenido de ese segundo párrafo a pesar de la abrogación de la ley.

Por ello, tal como lo resolvió el Tribunal Pleno en la citada controversia constitucional 117/2018²⁵, el acceso a cualquier

²⁵ Fallada en sesión celebrada el diez de marzo de dos mil veinte, por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados VIII y IX relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistentes en reconocer la validez de las resoluciones de los recursos de revisión administrativa 1048/18 y 1676/18, dictadas el dieciséis y veintitrés de mayo de dos mil dieciocho por el Instituto Nacional de

información en posesión de un sujeto obligado se debe dar conforme a las pautas establecidas en la legislación general. Lo que lleva a que cuando el INAI conoce y admite un recurso de revisión derivado de una solicitud de acceso a la información pública de un sujeto obligado (como el INEGI), no lo hace lógicamente para captar, procesar y publicar información estadística o geográfica (ámbito que es el que le corresponde al INEGI), sino como órgano garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Es decir, en los recursos impugnados que se relacionan con el INEGI se cuestiona la respuesta que otorgó a un requerimiento de información y no algún ámbito relacionado con la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, lo cual sí forma parte del régimen competencial del INEGI. Tan es así que el acuerdo impugnado toma como fundamento el artículo 6°, Apartado A, fracción VIII constitucional, así como diversos artículos de la LGAIP para admitir y sustanciar el recurso de revisión.

A su vez, el que la información estadística y geográfica contenga o pueda contener datos personales de los informantes del sistema, no nos lleva a excluirla de las reglas, principios y bases generales en materia de acceso a la información y protección de datos. Por el contrario, lo sui generis de esta información, conlleva a un cuestionamiento sobre su reserva o confidencialidad; es la propia legislación general la que establece los procedimientos de clasificación de la información y las razones que puede tomar cualquier sujeto obligado (incluyendo al INEGI) para clasificar la información.

En su Título Sexto y, específicamente, en los artículos 100, 113 y 116, la LGTAIP ²⁶ señala que la clasificación es el proceso mediante el

Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

²⁶ **Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de

cual el sujeto obligado decide que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad. No se estableció en la ley un listado único de supuestos de reserva o confidencialidad, sino que se reconoció que tal condición puede ser establecida en cualquier otra ley, “siempre y cuando tal contenido sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales”.

En consecuencia, el que la información en posesión del INEGI (cualquiera que ésta sea, aunque forme parte del SNIEG) contenga datos sensibles o confidenciales y pueda considerarse o no como información reservada y confidencial por parte del INEGI, es una decisión que debe partir de la legislación general, en conjunción con la citada LSNIEG. Examen que debe realizarse caso por caso, conforme a las reglas y principios previamente señalados y no como lo pretende el INEGI, que la consecuencia sea que la información estadística y geográfica no participe de las reglas del sistema de acceso a la información, por formar parte, a su vez, de otro sistema específico de información.

Lo hasta aquí expuesto, lleva a esta Segunda Sala a la convicción de que el acto reclamado del INAI se llevó a cabo bajo el régimen competencial constitucional y legal que le corresponde, sin generar una

conformidad con lo dispuesto en el presente Título. Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla. Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas.

Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: (...)

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales. (...)

Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

transgresión al ámbito de competencias del INEGI, toda vez que la Constitución Federal no establece una permisión competencial al INEGI para configurar un régimen individualizado de acceso a cualquier información que se encuentre en su posesión, del que necesariamente deba conocer como parte de la cadena impugnativa.

Finalmente, se **desestiman** los argumentos hechos valer en los conceptos de invalidez relativos a aspectos de legalidad, directamente relacionados con el fondo de las consideraciones de la resolución impugnada.

De la resolución impugnada se desprende que el INAI modificó la respuesta emitida por el INEGI y lo condenó a proporcionar al solicitante de la información los datos faltantes, o bien, en caso de no contar con ellos, a declarar su inexistencia ante el Comité de Transparencia, fundando y motivando la razón por la que no cuenta con esa información.

En los conceptos de invalidez el órgano actor se duele de esa determinación, bajo el argumento de que no está obligado a proporcionar la información respectiva ya que no la tiene en sus archivos, por lo que el INAI se extralimitó en sus facultades al no cerciorarse si la información solicitada efectivamente fue captada, procesada y publicada por el INEGI.

Lo anterior no implica una controversia por la invasión de esfera de atribuciones constitucionales del órgano autónomo actor, sino que constituye un aspecto de mera legalidad relativo a la condena de proporcionar la información faltante al solicitante o, en caso de no contar con ella, realizar el procedimiento establecido para tal efecto, aspectos que no pueden ser materia de estudio en el presente medio de control constitucional tal como se expresó en el estudio de las causas de improcedencia.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en la controversia constitucional, respecto al acuerdo dictado en el recurso de revisión RRA 02678/20, de tres de marzo de dos mil veinte, por la Secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

TERCERO. Se reconoce la validez de la resolución del recurso de revisión RRA 02678/20, emitida el veintidós de septiembre de dos mil veinte, por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa por lo que hace a los resolutivos primero y segundo; y por mayoría de tres votos en contra del voto de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, por lo que hace al resolutivo tercero. El Ministro José Fernando Franco González Salas (ponente) emitió su voto en contra por lo que hace a la totalidad del proyecto y con reservas.

Firman la Ministra Presidenta, el Ponente y la Secretaria de Acuerdos de la Segunda Sala, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SALA

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

Revisó: ACH

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la

información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.