



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Demanda de acción de inconstitucionalidad

Acuse

Promovente: Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos
Personales.

*Recibido de un enviado en 11 folios
con 11 copias del mismo con:*

CC. MINISTROS INTEGRANTES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN.

PRESENTES

*- un sobre cerrado
- un anexo en copia certificada
en 4 folios, según su certificación.*

Pablo Francisco Muñoz Díaz, en mi carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales¹; en suplencia por ausencia de la Comisionada Presidente y Representante Legal, así como de las y los Comisionados que integran el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), quienes, en sesión del día 3 de junio de 2016, aprobaron en términos de la fracción VI del artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la interposición de la presente demanda de acción de inconstitucionalidad; con fundamento en los artículos 15, fracción I, 20, fracciones II y III y 29, fracción II, del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos²; ante Ustedes respetuosamente comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso h), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el precepto constitucional en cita, así como en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, el ubicado en Avenida Insurgentes Sur, Número 3211 (tres mil doscientos once), Colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, Código Postal 04530, en México,

¹ Cargo que acredito con la copia certificada de la credencial expedida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, misma que se exhibe como Anexo en sobre cerrado, toda vez que se estima que el documento que se adjunta contiene información que pudiera revestir el carácter de información confidencial, en términos del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2014.

034841

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

5 JUN 7 2016



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Distrito Federal; designando como delegados en los términos más amplios que prevé el artículo 11 de la Ley Reglamentaria en cita, a los C.C. Licenciados en Derecho, HUMBERTO AZPIAZU CASTRO, CARLOS IVÁN MENDOZA ÁLVAREZ y CINTHYA LILIAN GONZÁLEZ VERA, con cédulas profesionales números 2826352, 4641167 y 8082661; promuevo Demanda de Acción de Inconstitucionalidad en los siguientes términos:

En estricto apego a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala:

- I. **Nombre y firma del promovente:** Pablo Francisco Muñoz Díaz, en mi carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, contando con facultades para ello, firmando al calce del presente ocuro;
- II. **Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**
 - a) **Órgano Legislativo:** Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo;
 - b) **Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado Libre y Soberano de Hidalgo;
- III. **La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:** El artículo Octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, publicado mediante el Decreto número 655 contenidos en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el día cuatro (4) de mayo de dos mil dieciséis.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales considera que dicho precepto y porción normativa es violatorio al orden constitucional, habida cuenta que se oponen y limitan la transparencia y el acceso a la información, o bien, constituyen una omisión legislativa, tal como se detallará en el concepto de invalidez que se desarrollan con posterioridad. El texto de dicho artículo es el siguiente:



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

"OCTAVO. El Ejecutivo del Estado expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor"

- IV. **Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:** Los artículos 1º, 6º, apartado A, fracciones I, III, IV, VI, VIII, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo QUINTO transitorio del Decreto de Reforma Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

Asimismo, se señalan el Derecho de Acceso a la Información, como Derecho Fundamental que se estima conculcado, el cual se encuentra previsto no solo en el citado artículo 6º constitucional, sino en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como reconocido en diversas resoluciones emitidas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De igual forma, se señalan todos y cada uno de los artículos de la Constitución Federal y de diversos tratados que se invoquen o citen en el presente curso.

- V. **Conceptos de Invalidez:**

Previo a la interposición de los correspondientes conceptos de invalidez, se considera oportuno manifestarse respecto a lo siguiente:

Plazo para la interposición de la presente demanda

El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **30 días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Lo anterior ha sido sustentado en las siguientes jurisprudencias:



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA.

El hecho de que la norma general impugnada haya iniciado su vigencia o se haya llevado a cabo el primer acto de aplicación de la misma antes de su publicación, resulta irrelevante para efectos del cómputo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, ya que conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del precepto constitucional citado, el plazo para promoverla es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que la ley cuya invalidez se reclama fue publicada en el medio oficial correspondiente.³

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.

Los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma; por otra parte, de conformidad con los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución Federal, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional combatidos sean publicados en el medio oficial correspondiente, de lo cual se concluye que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general, porque es en ese momento cuando los actos adquieren definitividad.⁴

³ Novena época, pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, tomo IX, página 287, febrero de 1999.

⁴ Novena época, pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, tomo XIX, página 864, junio de 2004.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Es el caso que la presente demanda se interpone en tiempo y forma habida cuenta que la norma general cuya invalidez se reclama –artículo Octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo– fue publicado mediante el Decreto número 655 contenidos en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el día cuatro (4) de mayo de dos mil dieciséis, de ahí que el plazo para su interposición corrió del cinco (5) de mayo al tres (3) de junio de dos mil dieciséis, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, resulta inconcuso que la presentación de esta demanda de acción de inconstitucionalidad es oportuna, pues, se reitera, es en tiempo y forma.

Legitimación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

La fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal establece que la acción de inconstitucionalidad podrán ejercitarse por:

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

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;*
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;*



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) Se deroga.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; [...]"

Robustece lo anterior, en cuanto la materia de la legitimación, la siguiente jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.

La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.⁵
(Énfasis añadido)

Es el caso que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con lo dispuesto en el inciso h), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, se encuentra plenamente legitimado para promover la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, máxime que en ella demanda la vulneración del acceso a la información.

⁵ Novena época, pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, jurisprudencia, tomo XXV, página 1513, mayo de 2007.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Conviene traer a cuenta que de acuerdo con el artículo 3, fracción XIII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por "Instituto", se entiende el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; es decir, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) cambió su nombre por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Así, el cambio de nombre del Instituto obedece a una disposición legal que robustece al Instituto con mejores y nuevas atribuciones que lo consolidan como organismo garante a nivel nacional. Resulta importante mencionar que en artículo sexto constitucional, específicamente en su fracción octava hace referencia al órgano garante y más específicamente a su función, en los siguientes términos:

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

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

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

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo 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



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

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

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

Aunado a lo anterior, resulta importante señalar que de conformidad con el artículo 6o. de la Constitución Federal, así como de una interpretación armónica y sistemática de los artículos Tercero y Décimo Transitorios del Decreto de reforma en materia de transparencia, se advierte que el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es el órgano garante encargado de velar por el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otro lado, es necesario destacar que la fracción VI del artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, prevé, como requisito para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, que esto haya sido aprobado por la mayoría de los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo cual aconteció en sesión pública del día 3 de junio del año en curso.

De ahí, que resulta inconcuso que el hoy promovente –Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales– cuenta tanto con legitimación para



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

interponer la presente acción de inconstitucionalidad como que satisfizo todos los requisitos legales.

Expuesto lo anterior, se procede a exponer los siguientes:

CONCEPTOS DE INVALIDEZ

En primer término, y previo a exponer los conceptos de invalidez de manera pormenorizada, es importante destacar el nuevo paradigma constitucional respecto al derecho fundamental de acceso a la información, así como su regulación en los tres niveles de gobierno.

En este sentido, debe señalarse que con el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, el Poder Reformador de la Constitución determinó modificar las fracciones I, IV y V del apartado A, y adicionar una fracción VIII al artículo 6o.; adicionó las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; adicionó una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reformó la fracción XIX del artículo 89; reformó el inciso l) de la fracción I y adicionó el inciso h) a la fracción II del artículo 105; reformó el párrafo tercero del artículo 108; reformó los párrafos primero y segundo del artículo 110; reformó los párrafos primero y quinto del artículo 111; adicionó una fracción VIII al artículo 116; adicionó un inciso ñ), recorriendo los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, se estableció constitucionalmente un nuevo marco jurídico en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos de personales, imponiendo a toda autoridad de los tres niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscipciones respecto de tales derechos fundamentales; esto es, desde el texto constitucional, en lo concerniente al derecho de acceso a la información, se estableció un marco configurativo que toda autoridad en el Estado mexicano debe respetar y ceñir su actuar a él.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Lo anterior, se desprende de la citada reforma y del nuevo texto constitucional, tal y como se demuestra a continuación⁶:

Artículo 6o.

(...)

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:

I. Toda la información 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, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. y III. ...

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.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. y VII. ...

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

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

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

⁶ Es importante destacar que la transcripción de los artículos 6º, 73 y 116 de la Constitución Federal, no contempla la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

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

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

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

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

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

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

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

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

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

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

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

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

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

(...)

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

(...)

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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.

(...)

Artículo Quinto Transitorio.- Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto."



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Es en este tenor, y a efecto de lograr un mejor contexto de la invalidez del artículo reclamado en la presente acción de inconstitucionalidad, se estima necesario describir el diseño normativo e institucional en materia de derecho de acceso a la información, a partir del nuevo paradigma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 2014.

A. Diseño normativo

A partir del axioma jurídico del valor normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deben considerar, al menos, dos clases de dispositivos: a) los que tienen una aplicación directa y absoluta; en donde la propia Constitución opera como norma, pero lo hace en una grada superior; y b) los dispositivos constitucionales que requieren de la intervención del legislador ordinario para establecer reglas que hagan posible observar –particulares– y aplicar –autoridades– los dispositivos constitucionales respectivos; esta indispensable intervención del legislador ordinario se le conoce comúnmente como “configuración legal”.

En el caso del derecho de acceso a la información, el Poder Reformador de la Constitución, ha sido preciso y claro en la necesidad de configurar legalmente el mencionado derecho fundamental.

En efecto, entre las modificaciones constitucionales en materia de derecho de acceso a la información del 7 de febrero de 2014, destacan los dispositivos que otorgan competencia al legislador ordinario para configurar legalmente el referido derecho fundamental.

Ahora bien, no obstante la referida facultad de llevar a cabo la configuración legal pertinente y oportuna, no se trata de una configuración legal típica, incluso como operó antes de las referidas modificaciones constitucionales de febrero de 2014.

Antes de dichas modificaciones constitucionales, la facultad de legislar en materia de derecho de acceso a la información era una facultad coincidente para los órdenes de gobierno federal y local; esto es, con base en los parámetros constitucionales, básicamente contenidos en el



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

artículo 6º, cada poder normativo (Congreso General y legislaturas estatales) de cada orden de gobierno legislaba en la materia, debiéndose destacar que los mencionados parámetros eran interpretados y aplicados de manera muy disímula por cada depositario de poder normativo, lo que, a la larga, ha provocado, entre otros efectos, regulaciones que prácticamente hacían inefectivo el derecho de acceso a la información.

Ante el anterior diseño normativo, el Poder Reformador de la Constitución optó por establecer, en las modificaciones de febrero de 2014, un parámetro de normatividad mínimo en la propia Constitución Federal, calificándolo como principios y bases que deben regir el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Aunado a lo anterior, el Órgano Reformador de la Constitución dejó de lado el sistema de configuración legal coincidente y estableció, de manera inédita, que la configuración legal de los principios y bases constitucionales debía llevarse a cabo con base en una ley general –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– en el sentido de ley marco, en la que, además de distribuir competencias entre los órdenes federal y local, se lleve a cabo la configuración legal de los principios y bases constitucionales como parámetro, es decir, complementario del parámetro primario constitucional.

Estos parámetros (constitucional y legal, es decir, de ley general o ley marco), son a los que deben ceñirse los órdenes de gobierno federal y locales cuando configuren legalmente el derecho de acceso a la información para sus respectivos órdenes normativos.

El carácter de la ley general, en el caso de la materia del derecho de acceso a la información, no solo como ley que distribuye competencias sino que, además, establece principios y bases para la configuración legal –contenido de normatividad futura–, deriva de los enunciados jurídicos de la Constitución Federal contenidos, básicamente, en los artículos 6º, segundo párrafo; 73, XXIX-S, 116 VIII, 122, Base Primera, V, ñ).

De dichos dispositivos constitucionales se evidencia que la ley general –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–, además de distribuir competencias entre los órdenes de gobierno federal y local, es también una ley de bases; es decir, una ley que funge como parámetro de contenido de normatividad que debe seguir el poder



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

mecanismos, establecidos en la Constitución Federal y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Jerarquía normativa de nuestro sistema jurídico

Ahora bien, considerando el referido cambio normativo que consistió en pasar de una facultad coincidente a una facultad concurrente en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información, también es importante derivar del principio de jerarquía normativa cuál es el lugar que guardan las leyes generales –en el sentido de leyes marco– en nuestro sistema jurídico, ya que en dicha materia rige una ley general en sentido de ley marco.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las leyes generales –en sentido de leyes marco– están por arriba de las leyes federales y locales –incluyendo las constituciones locales–.

A continuación, por su relevancia y trascendencia, se reproduce un fragmento de la Ejecutoria 29/2000, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Conforme al artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta *jurisprudencia vinculatoria*⁷, entre otros, para Juzgados y Tribunales Federales:

“Así pues, de lo anterior se tiene que se está ante las llamadas facultades ‘concurrentes’, que en el orden jurídico mexicano surgieron en mil novecientos veintiocho, estableciéndose en la Constitución General de la República, tratándose de las materias educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV) y de salubridad (artículo 4o., párrafo tercero); sin embargo, actualmente la concurrencia no es limitativa en esas materias, pues a través de diversas reformas a la Constitución Federal se han incluido otras, como son las materias de asentamientos humanos (27, párrafo tercero y 73, fracción XXXIX-C), seguridad pública (73, fracción XXIII), ambiental (73, fracción XXXIX-G), protección civil (73, fracción XXXIX-I) y deporte (73, fracción XXXIX-J).

Ahora, es importante precisar en qué consisten estas facultades concurrentes.

⁷ Esta circunstancia justifica la transcripción un poco extensa de la parte relativa de la ejecutoria.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

En el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación y residual tratándose de los Estados, también es cierto que el propio Órgano Reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las facultades concurrentes.

Esto es, que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.

Así pues, de la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXV, constitucional, al estar referida a la distribución de la función educativa, se advierte que se regula en una ley general o ley marco.

En efecto, en México se ha denominado leyes-generales o leyes-marco a aquellas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:

1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y, 2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Así pues, el objeto de una ley-general (sic) puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos.

Por tanto, resulta necesario precisar la jerarquía de las leyes generales dentro del orden legal mexicano, para lo cual es preciso atender a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional que dice:

'Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados'.

De este precepto se desprende que la Constitución Federal Mexicana es la Norma Fundamental y a ella se subordinan las leyes federales y locales y los tratados internacionales. Es, por tanto, la base de las demás leyes y, en consecuencia, opera como un instrumento orientador de las leyes federales y locales y de los tratados internacionales.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
 INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
 PRESIDENCIA
 DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

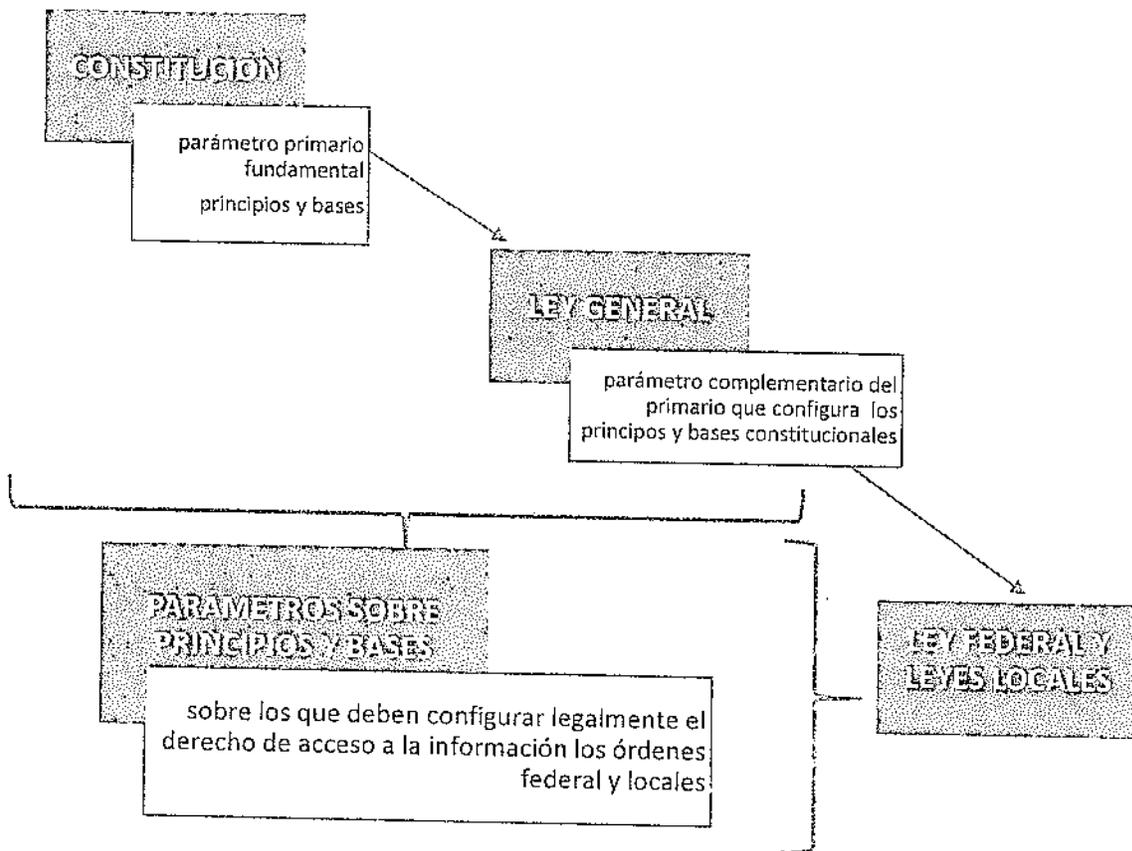
OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Instituto Nacional de
 Transparencia, Acceso a la
 Información y Protección de
 Datos Personales

normativo federal –Congreso General– y los poderes normativos locales –legislaturas estatales–.

Este es el diseño normativo genérico en materia de derecho de acceso a la información, por lo que esquemáticamente opera así:



De lo anterior se infiere, que el Congreso General como órgano facultado para expedir la ley federal en la materia y las legislaturas de las entidades federativas, tienen facultades de configuración legal no absolutas (como ocurría en el diseño normativo anterior a las modificaciones constitucionales de febrero de 2014), sino relativas y, por ende, acotadas a los principios y bases, incluso deben ajustarse a los procedimientos y a los



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Así, tenemos que el principio de supremacía constitucional se traduce en el hecho de que la Constitución tiene el más alto valor normativo inmediato y directo sobre todas las demás normas de la jurisdicción federal y local.

Dicho principio opera como ordenador del resto de la producción jurídica (leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, Constituciones de los Estados, reglamentos).

Luego, al establecer el artículo 133 en cita, que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados internacionales expedidos de acuerdo al propio ordenamiento, serán la Ley Suprema de toda la Unión, fija el carácter de subordinación de dichas leyes y tratados frente a la norma constitucional.

Asimismo, del dispositivo constitucional se advierte que hace alusión a las leyes que emanan del Congreso de la Unión (federales) y a las leyes locales o de los Estados. Las primeras, son las que van a ejercer los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las segundas, los tres Poderes de los Estados. Estos dos tipos de leyes son los que forman el orden federal y el orden local.

Empero, nuestro sistema constitucional no establece una preeminencia o superioridad de las leyes federales sobre las leyes de los Estados, pues ambas son de igual jerarquía ante nuestra Constitución, como lo ha sostenido este Alto Tribunal.

Lo anterior se apoya en lo dispuesto por los artículos 40 y 41 constitucionales, en relación con el artículo 133 del propio ordenamiento, pues el pueblo mexicano adoptó una forma de gobierno que es la Federación, compuesta por los Estados libres y soberanos de la República y por el Distrito Federal. Los dos órdenes de gobierno (el federal y el de los Estados) son coextensos y, en consecuencia, se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, y que en su expresión conjunta dan como resultado una forma de organización jurisdiccional y política denominada Federación, es decir, esta última es la conjunción de estos dos órdenes: el federal y el local o estatal.

Por tanto, ninguno de estos dos órdenes de gobierno es superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, que le atribuye la Constitución Federal.

Sin embargo, aun cuando técnicamente están a la par la Federación y los Estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas leyes, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Dentro de estas materias concurrentes, se encuentra la relativa a la educación, por lo que las normas que expidan los Estados, o bien, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a las leyes generales que en dicha materia expida el Congreso de la Unión, por virtud de que el Constituyente estableció que la distribución de la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, correspondería al citado Congreso, a través de la expedición de las leyes necesarias.

En el caso, precisamente en uso de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXV, en congruencia con el 3o., constitucionales, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de julio de mil novecientos noventa y tres."

Derivada del precedente en cita, se generó la jurisprudencia siguiente:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero *será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una "ley general"*.

P./J. 142/2001

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
 INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
 PRESIDENCIA
 DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Instituto Nacional de
 Transparencia, Acceso a la
 Información y Protección de
 Datos Personales

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.
 Tomo XV, Enero de 2002. Pág. 1042. Tesis de Jurisprudencia.

Conforme a la doctrina constitucional y a los razonamientos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes generales en sentido de leyes marco, están ubicadas por debajo de los tratados internacionales que no sean en materia de derechos humanos, de tal manera que la ordenación de nuestro sistema jurídico es la siguiente:

Jerarquía normativa del Sistema Jurídico Mexicano

NIVEL	TEXTO NORMATIVO
1	Constitución y tratados internacionales en materia de derechos humanos
2	Tratados internacionales que no sean de derechos humanos
3	Leyes generales –leyes marco–
4	Leyes federales, constituciones locales, leyes locales
5	Disposiciones administrativas (facultad reglamentaria)

En relación con el nivel jerárquico de los tratados internacionales de derechos humanos, conforme con la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, resuelta el 3 de septiembre de 2013, es importante precisar que, de acuerdo con dicha ejecutoria, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la Constitución Federal no se relacionan en términos jerárquicos, y en caso de conflicto entre una norma constitucional y una norma convencional, se estará a lo que establece la Constitución.⁸

⁸ El engrose de la resolución de la contradicción de tesis 293/2011 se puede consultar en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>. Una de las tesis de jurisprudencia derivada de la mencionada contradicción de tesis es la siguiente: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. Constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

Por lo que hace al nivel jerárquico de los tratados internacionales que no son de derechos humanos, parece que prevalece el criterio derivado, entre otros, del amparo en revisión 120/2007, de 13 de febrero de 2007, en la tesis aislada P. IX/2007, con lo que su ubicación está por debajo de la Constitución, pero por arriba de las leyes generales.^{9,10}

Principios generales constitucionales que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En términos generales, el diseño normativo contempla, respecto del derecho de acceso a la información, los principios siguientes.-

Principios expresos e implícitos relevantes en materia de derecho de acceso a la información, conforme al texto constitucional:

Principios	Texto normativo constitucional
Principio de máxima publicidad	Art. 6°, A, I, VIII, párrafo 3°
Principio de documentación de ejercicio de facultades	Art. 6°, A, I

relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano." Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (41362), Pleno, Libro, 5, Abril de 2014, Tomo I, página 192, (las negritas son nuestras).

⁹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, pp. 5 y 6, cuyo rubro es: "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."

¹⁰ No obstante considerar que los tratados internacionales que no son de derechos humanos están por debajo de la Constitución, no se debe perder de vista que hay dos materias en las que el derecho internacional – tratados internacionales- no están jerárquicamente debajo de la Constitución: se trata del derecho internacional en materia de espacio aéreo y aguas de los mares territoriales, Artículo 42. Constitucional: *El territorio nacional comprende:...V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.* Si en tales materias hubiera alguna regulación en la Constitución que no fuera la remisión al derecho internacional, o reproduce lo que éste establece, sería inconsistente prevaleciendo la regulación internacional.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

Principio de excepcionalidad respecto del principio de máxima publicidad: <i>lege scripta</i> y, por ende, expreso en ley (reserva de fuente-ley)	Art. 6°, A, VIII, párrafos 4° y 6°
Principio de reserva temporal	Art. 6°, A, VIII, párrafo 6°
Principio de confidencialidad	Art. 6°, A, VIII, párrafo 6°
Principio de no condicionamiento a interés alguno	Art. 6°, A, III
Principio de no justificación de utilización de información	Art. 6°, A, III
Principio de gratuidad	Art. 6°, A, III
Principio de procedimientos expeditos	Art. 6°, A, IV
Principio de revisión de resoluciones ante organismos autónomos	Art. 6°, A, IV
Principio de mecanismos de acceso expeditos	Art. 6°, A, IV
Principio de preservación documental	Art. 6°, A, V
Principio de publicación completa y actualizada sobre recursos públicos y de indicadores para rendición de cuentas	Art. 6°, A, V
Principios que rigen funcionamiento de organismos garantes	Art. 6°, A, VIII, párrafo 3°
Principio de atracción de jurisdicción	Art. 6°, A, VIII, párrafo 5°
Principios que rigen resoluciones de órganos garantes respecto de sujetos obligados: vinculatoriedad, definitividad e inatacabilidad	Art. 6°, A, VIII, párrafo 7°
Principio de coadyuvancia de autoridades y servidores públicos	Art. 6°, A, VIII, párrafo 15°
Principio de equidad de género en la integración de órganos garantes	Art. 6°, A, VIII, párrafo 11°
Principio de cumplimiento de las decisiones	Art. 6°, A, VIII, párrafo 14°
Principio de coordinación	Art. 6°, A, VIII, párrafo 16°



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Es importante resaltar que dentro del diseño normativo constitucional se contemplan, genéricamente, solo dos dimensiones de reserva temporal de información pública:

- a) Por razones de interés público, y
- b) Por razones de seguridad nacional.

Estas dimensiones operan en los términos que fijen las leyes¹¹, por lo que en los casos que se presenten se deberá estar a lo que establece la propia Constitución Federal, es decir, que la reserva temporal sea atinente a cualquiera de esas dimensiones y a lo que en la ley general se establece, destacándose que el parámetro legal –de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– es el único parámetro de normatividad legal en el que puede configurarse el principio de reserva temporal por razones de interés público o de seguridad nacional. Las configuraciones legales de las entidades federativas no pueden establecer casos, supuestos o hipótesis de reserva temporal de información por otras razones que no sean las que se establezcan en Constitución Federal o en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este es el sentido primigenio del principio que identificamos como “Principio de excepcionalidad respecto del principio de máxima publicidad: *lege scripta* y, por ende, expreso en ley (reserva de fuente-ley)”.

B. Diseño institucional

El diseño institucional es variable dependiente del diseño normativo y, básicamente, se desarrolla a partir de la creación deliberada de órganos/instituciones a las que se les otorgan o adscriben reglas de competencia, es decir, facultades o atribuciones (también, en ocasiones, identificadas como funciones).

¹¹ Artículo 6°, A, I, primera parte: “Toda la información 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, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes....” (Lo resaltado es nuestro)



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

La creación de órganos/instituciones requiere necesariamente del otorgamiento de competencias, pero éstas pueden o no estar condicionadas a principios y bases. En el caso de la materia del derecho de acceso a la información el condicionamiento es necesario, es decir, se trata de reglas de competencia cuyo ejercicio es obligatorio.

El diseño institucional en materia de derecho de acceso a la información, tiene peculiaridades previstas tanto en la Constitución Federal como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ley marco-ley de bases).

Las instituciones básicas previstas para que opere el ejercicio del derecho de acceso a la información, son varias y se diferencian principalmente por su ámbito competencial espacial ya que estamos operando un diseño normativo en un Sistema Federal. Genéricamente, y salvo algunas excepciones y reservas, comparten su ámbito material.

Los principios y bases constitucionales y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, también refieren el diseño institucional al contemplar, entre otros aspectos:

- Órganos/instituciones responsables de velar por el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información (V. gr., organismos garantes);
- Sistemas e instancias similares¹² que son instrumentos técnicos para un mejor ejercicio del derecho de acceso a la información pública (V. gr., Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; Sistema Nacional de Archivos; Plataforma Nacional de Transparencia);
- La calificación de órganos/instituciones ya existentes como entes responsables de proporcionar información pública o como órganos/instituciones participantes o involucrados en el ejercicio del derecho de acceso a la información (V. gr., sujetos obligados, entre otros, las autoridades);

¹² Pueden ser considerados una modalidad de institución si cuentan con estructura que los operen.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

- Al corresponsabilizar sujetos por presentar cierta cualidad (V. gr., personas particulares físicas o morales que manejan recursos públicos, partidos políticos, sindicatos);
- Al adscribir competencias relacionadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información (facultades, atribuciones o funciones) a órganos/instituciones ya existentes (V. gr., Congreso General y legislaturas estatales, para que configuren legalmente el derecho de acceso a la información en sus respectivos ámbitos de competencia);
- Al adscribir deberes a ciertos sujetos (prohibiciones, obligaciones o permisiones), como el caso de la coadyuvancia de autoridades y servidores públicos para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Con base en el proceso de cambio normativo constitucional llevada a cabo por el Poder Reformador de transformación, por llamarlo de alguna forma, de la materia del derecho de acceso a la información como facultad coincidente, a calificarla como facultad concurrente, el diseño institucional también se ha visto impactado, pues el arreglo competencial necesariamente tiene que modificarse.

Las instituciones operan de manera diferente cuando se está ante materias coincidentes que cuando se está ante materias que el Poder Reformador de la Constitución ha calificado como concurrentes.

En las materias calificadas como concurrentes a las que, además, se les agrega el establecimiento de principios y bases que los órdenes de gobierno deben seguir obligatoriamente al llevar a cabo las respectivas configuraciones legales (federal y locales), cobra especial relevancia el espacio que podemos denominar nacional.

Una de las manifestaciones de la concurrencia en materia de derecho de acceso a la información, en lo que respecta al diseño institucional, es la de generar una instancia "nacional" que opere como referente armonizador, tanto normativa como jurisdiccionalmente, de los demás órganos/instituciones que operan en los espacios locales.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

El Poder Reformador de la Constitución no quiso dar competencias a órganos/instituciones que dependieran de alguno de los depositarios de los poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial), sino que, utilizando la potestad de creación de organismos constitucionalmente autónomos (básicamente no adscritos a los tres poderes clásicos), constituye un órgano/institución dotado de competencias que le permitan ser el referente nacional en la materia del derecho de acceso a la información.

Las razones para crear –constituir– un órgano/institución de carácter nacional están basadas en la necesidad de contar con una instancia que garantice el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información con una visión nacional e integradora.

Además de la instancia nacional, el Poder Reformador de la Constitución mandató la creación o constitución de órganos/instituciones locales que básicamente, pero de manera necesaria, se integren bajo los principios de independencia (autonomía), imparcialidad y objetividad y el principio de independencia.

El diseño institucional –al que subyace un diseño normativo–, y sus principios básicos, deben regir la creación e integración de los órganos/instituciones garantes (un órgano/institución "nacional" y tantos órganos/instituciones como entidades federativas existan), así como su funcionamiento.

Deriva de lo señalado que hay, fundamentalmente, dos clases de principios y bases que rigen a los organismos garantes:

- a) Los principios y bases atinentes a la creación o constitución, dentro de los que podemos agrupar los principios y bases relativos a la integración de los mismos; y
- b) Los principios y bases que rigen el funcionamiento de tales órganos/instituciones.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

La instancia primaria competente, y obligada por mandato constitucional, para llevar a cabo el diseño institucional en el ámbito local son las legislaturas estatales.

En la configuración legal del derecho de acceso a la información, esto es, al expedir las leyes locales en la materia, los depositarios de los poderes legislativos deben ceñirse a los principios y bases que rigen el diseño institucional de los órganos/instituciones que se deben constituir o que inciden en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

El Poder Reformador de la Constitución llama a los órganos/instituciones competentes de garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, con buena fortuna terminológica, organismos garantes, y uno de ellos asume la calidad de nacional con competencias "nacionales" que lo hacen referente normativo y jurisdiccional de los órganos garantes locales.

Concretar los principios de independencia, imparcialidad y objetividad de los organismos garantes, tanto el nacional como los locales, requiere a su vez de un diseño normativo y de un diseño institucional que garanticen tales principios, por lo que cualquier mecanismo que vulnere la independencia (autonomía), la imparcialidad y la objetividad se debe considerar contrario al diseño normativo y al diseño institucional que expresa e implícitamente está contenido en el texto constitucional y en la ley general de la materia.

Es así, que el Poder Reformador de la Constitución, primariamente regula la integración y funcionamiento de los organismos garantes del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Los mecanismos previstos constitucionalmente y que se configuran en la ley general de la materia, garantizan independencia (autonomía), imparcialidad y objetividad, y son los parámetros a seguir en la configuración legal que deben llevar a cabo las legislaturas locales. Cualquier mecanismo que no observe el diseño normativo y el diseño institucional previsto constitucionalmente y ampliados en la ley general, vulneran la imparcialidad, la objetividad y la independencia de los órganos garantes.

Esquemáticamente el diseño institucional en lo relativo a los órganos garantes, es el siguiente:



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Principios y bases que rigen la creación y constitución de los órganos garantes		Principios y bases que rigen el funcionamiento de los órganos garantes
Creación o constitución de los organismos garantes	Integración de los órganos/instituciones garantes	Funcionamiento de los órganos/instituciones garantes
Ser órganos/instituciones constitucionalmente autónomas CPEUM, Art. 6°-VIII CPEUM, Art. 16-VIII	Colegiado En el procedimiento de comisionados participan los depositarios de los poderes ejecutivo y legislativo (solo la Cámara de Senadores) Plazo de designación rebasa períodos constitucionales federal y de las entidades federativas Se procurará la equidad de género El comisionado presidente es designado por sus pares (voto secreto)	Principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. CPEUM, Art. 6°-VIII
Significado primario: no estar adscritos a ninguno de los poderes clásicos ni a otros organismos constitucionalmente autónomos con la finalidad de que sean independientes (autonomía)		
Organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, personalidad		

0



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.		
El órgano garante debe contar con un Consejo Consultivo	Diez Consejeros designados por la Cámara de Senadores	

Este diseño institucional, en lo que respecta a los organismos garantes, puede ser visto como una garantía institucional para el adecuado y efectivo derecho de acceso a la información.

Dentro del diseño institucional cabe destacar a los sujetos obligados que deben de proporcionar información pública. El Poder Reformador de la Constitución ha establecido la carga (obligación) a cualquier autoridad o persona (con ciertas cualidades y características) de proporcionar información pública que cualquier persona le solicite.

Los sujetos obligados constitucionalmente considerados son los siguientes:

<p>Art. 6°...</p> <p>A.</p> <p>1. Toda la información 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</p>	<p>Sujetos obligados:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Autoridad del poder ejecutivo b) Autoridad del poder legislativo c) Autoridad del poder judicial d) Entidad del poder ejecutivo e) Entidad del poder legislativo f) Entidad del poder judicial g) Órgano del poder ejecutivo h) Órgano del poder legislativo
--	--



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

<p>el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) Órgano del poder judicial j) Órganos autónomos k) Partidos políticos l) Fideicomisos m) Fondos públicos n) Cualquier persona física que reciba y ejerza recursos públicos o) Cualquier persona física que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal p) Cualquier persona moral que reciba y ejerza recursos públicos q) Cualquier persona moral que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal r) Cualquier sindicato que reciba y ejerza recursos públicos s) Cualquier sindicato que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.
--	--

C. El desarrollo legal o configuración legal del diseño normativo y del diseño institucional en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

El Poder Reformador de la Constitución ha sido muy claro y preciso en mandar que los principios y bases del derecho de acceso a la información se configuren legalmente en dos planos:

- a) En una ley general –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– en sentido de ley marco que, además de distribuir competencias, desarrolle los mencionados principios y bases; y





Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

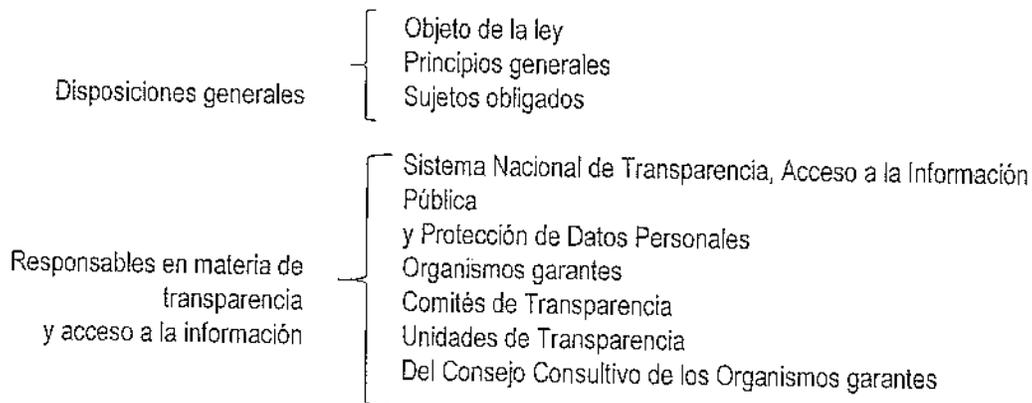
- b) En leyes de las entidades federativas, tanto en sus constituciones como en su legislación ordinaria, que, *ciñéndose al parámetro constitucional y al parámetro de la ley general –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– (que desagrega el constitucional y lo complementa)*, regulen el derecho de acceso a la información. El enunciado jurídico-constitucional relevante es el contenido en el artículo 116, fracción VIII, constitucional:

"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."

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en sentido de ley marco –tanto de bases, como de distribución de competencias–, que regula el derecho de acceso a la información, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, y entró en vigor el día siguiente de su publicación. La estructura con base en la cual se configura legalmente –ley general– el derecho de acceso a la información es la siguiente:

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
ESTRUCTURA (de configuración legal –ley general–)





Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Plataforma Nacional de Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Subsistemas de a) solicitudes de acceso a la información; b) gestión de medios de impugnación; c) portales de obligaciones de transparencia, y d) comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados.
Cultura de transparencia y apertura gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información Transparencia proactiva Gobierno Abierto
Obligaciones de transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Obligaciones de transparencia comunes Obligaciones de transparencia específicas Obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad Obligaciones específicas en materia energética Verificación de las obligaciones de transparencia Denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia
Información clasificada	<ul style="list-style-type: none"> Disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información Información Reservada Información Confidencial
Procedimientos de impugnación	<ul style="list-style-type: none"> Revisión ante los Organismos garantes Recurso de Inconformidad ante el Instituto Atracción de los Recursos de Revisión Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional Recurso de Revisión de Asuntos Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Cumplimiento de resoluciones Criterios de interpretación
Medidas de apremio y sanciones	



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Este ordenamiento desarrolla –configura legalmente– el diseño normativo y el diseño institucional (principios y bases) constitucionales en materia de derecho de acceso a la información pública.

Nos interesa destacar las configuraciones legales siguientes:

- i) **Desagregado en la ley general de principios que operan en materia de transparencia y acceso a la información pública.**

En la ley general se refieren principios ya mencionados en la Constitución Federal y se desarrollan otros.

Los principios relevantes prescritos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículos 9 al 22, son los siguientes:

- 1) Obligatoriedad de los principios que rigen el ejercicio, tramitación e interpretación de la normatividad en materia de derecho de acceso a la información.
- 2) Obligatoriedad de instrumentar medidas pertinentes que aseguren el acceso a la información en igualdad de condiciones.
- 3) Prohibición de discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información pública.
- 4) Características de información pública y, en su caso, regulación de excepciones.
- 5) Regla general: información en posesión de sujetos obligados es pública.
- 6) Garantizar que la generación, publicación y entrega de información sea accesible, confiable, verificable, veraz y oportuna.
- 7) Información generada conforme a lenguaje sencillo.
- 8) Caso lenguas indígenas.
- 9) Principio de suplencia de deficiencia.
- 10) Principio de acceso a la información sin discriminación.
- 11) Principio de no condicionamiento por cualquier clase de interés.
- 12) Principio de no condicionamiento por requerimiento de justificación de utilización.
- 13) Principio de no condicionamiento por motivos de discapacidad.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

- 14) Principio de gratuidad y excepción (modalidad de reproducción y entrega solicitada genera ajustes razonables).
- 15) En caso de discapacitados, los ajustes razonables no tendrán costo.
- 16) Obligación de sujetos obligados de documentar sus actos.
- 17) Presunción de existencia de información.
- 18) En caso de no ejercicio de facultades, autoridad debe motivar respuesta.
- 19) Sujeto obligado tiene la carga de la prueba sobre negativa o inexistencia de información.
- 20) Principio de sencillez y expeditos de procedimientos.
- 21) Principio de accesibilidad de la información.

ii) **Configuración en la ley general del principio de mecanismos de acceso expeditos y del principio de procedimientos expeditos.**

Cabe destacar la configuración legal de los principios y bases relacionados con los principios inherentes a los mecanismos y procedimientos relacionados con el ejercicio del derecho a la información pública, pues de estos se derivan razonablemente garantías sistémico/operativas y garantías adjetivas para el ejercicio de dicho derecho. Destacan las siguientes (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículos del 27 al 36):

- a) La creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y
- b) La creación de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Estas garantías persiguen el objetivo de hacer expeditos los procedimientos, bajar los costos de proporcionar y obtener información (gratuidad) y armonizar, estableciendo estándares de formatos y estándares informáticos, la petición o solicitud de información, así como el proporcionarla.

Asimismo, junto con estos principios y bases se correlacionan otros como el principio de documentar los actos de autoridad y el principio de preservación documental.

iii) **Obligaciones de transparencia.**



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Una de las configuraciones legales –en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sentido de ley marco– más relevantes es la concerniente a las obligaciones de transparencia, pues se trata de los catálogos de información que, en general, tienen obligación de publicar las autoridades cuando sean sujetos obligados. El mecanismo de configuración consistió en establecer un catálogo general aplicable a cualquier autoridad y a partir de éste adicionar obligaciones de acuerdo a las características y cualidades de determinadas autoridades.

La técnica de configuración legal seguida por el legislador consistió, en una perspectiva general, en diferencias entre los sujetos obligados-autoridad y los sujetos obligados-particulares que reciben o ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad.

Respecto de los sujetos obligados-autoridad, la configuración legal –en ley marco– consistió en establecer un parámetro general de temas de información mínimo que cualquier autoridad debe mantener permanentemente actualizada y a disposición del público:

“Artículo 70.- ... pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:...”

Después de establecer el mínimo de temas de información, el legislador regula temas de información específicos de acuerdo a la clase de sujeto obligado. Así, se establecen temas de información adicionales a los señalados como mínimo para los sujetos obligados siguientes:

- i. Depositarios de los poderes ejecutivos federal y locales, incluyendo a los municipios; (art. 71 de la ley general)
- ii. Depositarios de los poderes legislativos federal y locales; (art. 72 de la ley general)
- iii. Depositarios de los poderes judiciales federal y locales; (art. 73 de la ley general)
- iv. Organismos constitucionalmente autónomos; (art. 74 de la ley general)



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

- v. Instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía; (art. 75 de la ley general)
- vi. Partidos políticos, agrupaciones políticas y asociaciones civiles constituidas para postular candidaturas independientes; (art. 76 de la ley general)
- vii. Fideicomisos públicos y fondos públicos; (art. 77 de la ley general)
- viii. Autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral, (art. 78 de la ley general) y
- ix. Sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos. (art. 79 de la ley general)

Se regula la facultad de los organismos garantes por la que se pueden establecer temas de información adicionales que deben publicar todos los sujetos obligados-autoridad.

Después de regular las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados-autoridad, el legislador norma los sujetos obligados-particulares que ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad. En general, los organismos garantes determinan los casos en que los particulares cumplirán con las obligaciones de transparencia.

Una vez que el legislador –en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ley marco– ha establecido los catálogos de temas de información según sujetos obligados, procede a regular la verificación del cumplimiento de lo que se ha dado en llamar obligaciones de transparencia, así como la denuncia de su incumplimiento.

iv) Clasificación de información.

De necesaria configuración legal es el tema de la clasificación de información. La configuración legal se ha desarrollado conforme a los aspectos siguientes:

- a) **Disposiciones generales de clasificación y desclasificación de la información**, artículos 100 a 112 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:
 - 1) Definición de clasificación de información.
 - 2) Responsables de clasificar.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

- 3) Causas para pasar de información reservada a información pública.
 - 4) Plazos de reserva: regla general, cinco años; ampliación hasta por cinco años más, debidamente justificado.
 - 5) Índice de los Expedientes clasificados como reservados.
 - 6) Confirmación, modificación o revocación de decisión de información reservada.
 - 7) Prueba de daño.
 - 8) Excepciones son de aplicación restrictiva y limitada.
 - 9) Carga de la prueba corresponde a los sujetos obligados.
 - 10) Momento de clasificar.
 - 11) Leyenda de clasificación.
 - 12) No debe reservarse ni clasificarse la información de manera genérica.
 - 13) Clasificación de la información en total y parcial.
 - 14) Prohibido clasificar sin haber generado información.
 - 15) Se clasifica caso por caso.
 - 16) Los lineamientos generales para clasificar son obligatorios.
 - 17) Custodia y conservación de documentos.
 - 18) En versiones públicas se testan las partes reservadas o confidenciales.
 - 19) No se podrá omitir obligaciones de transparencia.
- b) **Información Reservada**, artículos 113 a 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:
- 1) Supuestos o causas de información reservada por ley.
 - 2) Fundamentar y motivar las causales de reserva.
 - 3) Casos en que no procede la reserva.
- c) **Información Confidencial**, artículos 116 a 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:
- 1) Cuestiones relacionadas a la información confidencial.
 - 2) Clasificación de la información relacionada a fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios.
 - 3) Clasificación de la información relacionada con los usuarios o Instituciones bancarias.
 - 4) Clasificación de la información en materia tributaria.
 - 5) Consentimiento para el acceso a la información confidencial.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

6) Excepciones al consentimiento de la información confidencial

Estos son los aspectos que sobre clasificación de información regula la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, con base en el diseño normativo y el diseño institucional constitucional, es parámetro obligatorio para el Congreso General y las legislaturas de las entidades federativas. Por ello, cualquier contravención a los principios y bases constitucionales y los establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son contrarios a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución y, consecuentemente, inconstitucionales o contrarios a la legislación general en sentido de ley marco.

- v) Configuración legal de los principios que rigen las resoluciones de los órganos garantes: son definitivas, vinculatorias e inatacables para los sujetos obligados.

Uno de los principios constitucionales más trascendentes en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información es el denominado principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes para los sujetos obligados, el cual opera, *prima facie*, es decir, puede ser derrotado o inaplicado cuando operen excepciones *expresas*.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 6°, A, VIII, párrafo 7°, de la Constitución Federal, las resoluciones de los organismos garantes pueden ser objeto de recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se considere que la resolución respectiva puede poner en peligro la seguridad nacional (conforme a la ley en materia de seguridad nacional), y la única instancia legítimada para interponer el recurso respectivo es el Consejero Jurídico del Gobierno (se entiende, obviamente, del gobierno federal).

En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública –ley marco– en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información, se configura legalmente el mencionado principio reproduciendo el texto constitucional (artículo 157 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública), pero, no obstante ello, estableciendo el procedimiento que regula el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 189 al 193 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública).



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Deriva de lo anterior, que cualquier mecanismo, recurso o instancia similar que sea contrario al Principio de definitividad que no sea el mencionado recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cuestiones de seguridad nacional y que se prescribe expresamente en la Constitución Federal y es configurado legalmente –en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública –, debe considerarse inválido.

Aquí es importante considerar que en algunos sistemas jurídicos locales existen sistemas de control constitucional "local" que operan por medio de acciones de inconstitucionalidad locales y controversias constitucionales locales que se hacen valer ante instancias (salas o tribunales locales especiales constitucionales de los tribunales superiores de justicia estatal) contra normas generales que contravengan la constitución local (acciones de inconstitucionalidad) o actos o disposiciones locales de los poderes, los municipios u órganos constitucionalmente autónomos por los que se invadan competencias de unos a otros (controversias constitucionales).

Si entre un órgano garante local, organismo constitucionalmente autónomo, por un acto o disposición general se suscita una controversia constitucional estatal sobre la conformidad del acto o disposición general con la constitución local, afectándose un poder público u otro organismo constitucionalmente autónomo, hipotéticamente existe la posibilidad de que el poder público (ejecutivo, legislativo o judicial) o el organismo constitucionalmente autónomo afectado interponga controversia constitucional para que el acto del órgano garante en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información, organismo constitucionalmente autónomo, sea "revisado" por la sala o tribunal especial constitucional del tribunal superior de justicia del Estado de que se trate, siempre y cuando tenga previsto el control constitucional local.

La controversia constitucional local que se presente ante la sala o tribunal especial constitucional del tribunal superior de justicia estatal, contra actos o disposiciones generales realizados o expedidas por el órgano garante en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información, iría en contra del mandato constitucional por el que se regula el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes de las entidades federativas, pues se trataría de un mecanismo de fraude a la ley: las resoluciones (acto jurisdiccional formal) de los órganos garantes son, para los sujetos obligados, definitivas, salvo el extraordinario recurso



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

de revisión en materia de seguridad nacional y que solo puede interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Consejero Jurídico del gobierno federal.

D. Clases de configuración legal o su ausencia

Esquemáticamente las clases de omisiones las podemos visualizar así:

Ejercicio-clases Omisión-clases	Obligatorio	Potestativo
Absoluta	<p><i>Absoluta obligatorio</i></p> <p>El órgano dotado de poder normativo está obligado a configurar legalmente, pero no lo ha hecho</p> <p>Hay total exigibilidad de que lo haga</p> <p>Es una norma que manda ordenar (es obligatorio que ordenes, regules, normas)</p>	<p><i>Absoluta potestativa</i></p> <p>El órgano dotado de poder normativo tiene competencia potestativa para la configuración legal y no lo ha hecho</p> <p>No hay exigibilidad de que lo haga</p> <p>Puede ser permitir ordenar, prohibir o permitir (si quieres puedes ordenar, prohibir o permitir)</p>
Relativa	<p><i>Relativa obligatoria</i></p> <p>El órgano dotado de poder normativo está obligado a configurar legalmente, pero lo ha hecho parcialmente o defectuosamente</p>	<p><i>Relativa potestativa</i></p> <p>El órgano dotado de poder normativo tiene competencia potestativa para la configuración legal y la ha llevado a cabo parcialmente o defectuosamente</p>



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

	Hay total exigibilidad de que lo haga Es una regla de competencia que manda ordenar (es obligatorio ordenes, regules, normas)	No hay exigibilidad de que lo haga La regla de competencia permite ordena, prohibir o permitir (si quieres puedes ordenar, prohibir o permitir)
--	--	--

A este efecto, interesa lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación denomina como omisión relativa obligatoria, pues en materia de derecho de acceso a la información es recurrente que las configuraciones constitucionales locales y las configuraciones legales locales, respondan a la caracterización de omisiones hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante ello, es importante resaltar que el elemento de ejercicio obligatorio solo muestra una cara de la moneda en el caso del derecho de acceso a la información, pues se debe agregar el elemento consistente en que la configuración constitucional y legal locales debe ajustarse, ceñirse, a los parámetros de la Constitución General y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por tanto, si bien estamos ante una configuración constitucional o legal locales, parcial; es decir, incompleta, o defectuosa, tales condiciones se determinan por los parámetros mencionados y, consecuentemente, la configuración legal la calificamos de relativa en el sentido de no absoluta, esto es, la configuración constitucional y legal locales no es libre de contenidos normativos sino acotada a los principios, bases, mecanismos y procedimientos previstos constitucionalmente y previstos en la ley general. Si utilizamos la terminología de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diríamos que estamos en presencia de una omisión relativa de ejercicio obligatorio bajo parámetros de configuración no libre sino acotada constitucionalmente y en ley general.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Expuesto el anterior contexto respecto del marco jurídico que rige en materia de acceso a la información, se exponen, en específico, el siguiente concepto de invalidez

Único Concepto de Invalidez: El artículo Octavo Transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo es contrario a los artículos 1º, 6º, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al establecer que sería el Poder Ejecutivo el que Reglamentaría la referida ley de transparencia local, con lo cual mina la autonomía del organismo garante de la entidad, así como de otros poderes locales.

El artículo Octavo Transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, establece lo siguiente.-

"OCTAVO. El Ejecutivo del Estado expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor"

De lo anterior, se desprende que el legislador de Hidalgo habilita al Poder Ejecutivo para que emita una norma reglamentaria en materia de transparencia, con lo cual no solo diluye las facultades del organismo garante local, sino invade facultades a los demás Poderes y órganos autónomos locales, ya que, por un lado, de acuerdo a su naturaleza son ellos los que deben emitir su propia normativas y, por otro, debe ser competencia exclusiva del organismo local de transparencia quien regule sobre el desarrollo de acceso a la información en la citada entidad federativa.

En este tenor, conviene traer a cuenta que la legislación local de Hidalgo en materia de transparencia –por mandato de la Constitución Federal y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– establece diversas obligaciones para todos los sujetos obligados de la entidad y diversas potestades que son exclusivas del organismo garante local.

Por ello, se estima pertinente describir la naturaleza jurídica de los organismos garante locales en materia de transparencia.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

En este sentido, encontramos que de acuerdo al diseño normativo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, los legisladores locales, para la creación de organismos locales, deben necesariamente no solo atender a dichos preceptos constitucionales, sino a su vez tomar en consideración lo dispuesto respecto a ellos en los artículos 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Los referidos artículos establecen lo siguiente.-

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

(...)

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

(...)

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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.

(...)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Artículo 37. Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

En la Ley Federal y en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo.

Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los Organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán Comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía. En los procedimientos para la selección de los Comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad"

(Énfasis añadido)

De lo anterior, encontramos que tanto el Poder Reformador de la Constitución como por mandato de éste también el Congreso de la Unión, dispusieron un diseño institucional donde los organismos garantes locales tuvieran, entre otras, garantizadas en la legislación local las siguientes características:

- Pleno autonomía técnica y de gestión;
- Especialización;
- Imparcialidad;
- Colegiación;
- Capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto;
- Determinar su organización interna;
- Responsables de garantizar en el ámbito de su competencia;

Ahora bien, al respecto de los organismos con autonomía constitucional, es importante traer a cuenta el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 177/2014, en donde sostuvo que desde antes de que existieran



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

dichos órganos, los poderes clásicos –legislativo, ejecutivo y judicial– no podían reclamar la titularidad exclusiva de la función jurídica que tenían asignada sólo preponderantemente y con supremacía, esto es, las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

En este sentido, el Alto Tribunal, en la referida controversia constitucional, consideró que los órganos constitucionales autónomos son titulares de competencias mixtas en las que confluyen las tres funciones, por lo que pueden ejercer funciones quasi-legislativas, quasi-jurisdiccionales y quasi-ejecutivas, siendo irrelevante la específica combinación utilizada por el Poder Reformador de la Constitución, lo cual, citando la jurisprudencia bajo el rubro *"DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERONO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA"*¹³, sostuvo que en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho.

En este sentido, encontramos, de conformidad con una interpretación armónica, sistemática y funcional de los artículos 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal y 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que tanto el Poder Reformador de la Constitución como el Congreso de la Unión, dispusieron que los organismos garantes federal y locales contarán con facultades quasi-legislativas para que, garantizando el derecho de acceso a la información, pudiesen emitir normas generales en su ámbito de competencia en las que regulara y reglamentaran los aspectos contenidos en su ley local.

Es así, que las leyes locales en materia de transparencia y acceso a la información, una vez que fuesen armonizadas podrán tener normas reglamentarias, pero éstas, en lo que respecta

¹³ Tesis de jurisprudencia 78/2009 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1540 del Tomo XXX (julio de 2009) del Semanario Judicial de la Federación.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

a la regulación y ejercicio del acceso a la información, solo podrán ser emitidas por el organismo garante local.

Es decir, conforme al referido diseño normativo, las normas secundarias que reglamenten las leyes locales en materia de transparencia y acceso a la información, serán de dos tipos, a saber:

- a) **Reglamentarias orgánicamente.**- mismas que deben ser emitidas a efecto de que se ajusten y modifiquen las estructuras orgánicas de los sujetos obligados en los términos mandados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La normatividad relativa a los aspectos orgánicos de cada sujeto obligado, será emitida dependiendo la autonomía y a la habilitación con la que cuenta cada uno de ellos, siempre bajo la perspectiva y respeto de una división de poderes dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

- b) **Reglamentarias sustantivamente.**- mismas que refieren al ejercicio, revisión y control tanto de las solicitudes y recursos de revisión en materia de acceso a la información, como de las obligaciones de transparencia, comunes y específicas.

La normatividad relativa a lo sustantivo del derecho de acceso a la información solo puede ser emitida por el organismo local, quien, atendiendo a los parámetros que para el efecto emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Protección de Datos Personales, emitirá lineamientos generales, atendibles a todos los sujetos obligados de la entidad federativa.

Es el caso que en este concepto de impugnación se denota y reclama una violación a las referidas facultades reglamentarias, ya que, por un lado, en el artículo Octavo Transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo el legislador local le concede la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo de Hidalgo en contra de la propia autonomía del organismo garante de dicha entidad, pues invade y minimiza sus facultades, contraviniendo el principio de autonomía previsto en la fracción VIII del apartado A del artículo 6º y la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Federal.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

Al respecto, conviene traer a cuenta que un precedente aplicable en analogía, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que un legislador local no puede trastocar la competencia originaria concedida en la Constitución Federal –como es el caso de la atribuida a los organismos garantes locales–, siendo jurídicamente inadmisibles que el legislador ordinario de un Estado imponga obligaciones o establezca la posibilidad de que locales realicen funciones ajenas al ámbito de atribuciones establecidas previamente por el órgano reformador de la Constitución Federal o de la Local. Tal como se sustenta en la siguiente jurisprudencia.-

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 95-BIS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De los artículos 68, 69, punto 1, inciso e), 70, punto 1, 83, punto 1, incisos b) y m), 89, punto 1, inciso f), y 162 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de los numerales 93, 94, 95, 101 y 102 del Código Electoral del Estado de Michoacán, se advierte que el Instituto Federal Electoral y el local pueden celebrar convenios de colaboración; sin embargo, éstos están acotados a determinar aspectos que básicamente atañen al intercambio y uso de información, capacitación, educación cívica y fiscalización, con el propósito de lograr sus objetivos. Así, dichos convenios no pueden comprender aspectos propios de sus atribuciones, pues en términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral es el órgano encargado de organizar, conducir y vigilar las elecciones federales, en tanto que conforme al artículo 98 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, es atribución del Instituto Electoral de la entidad organizar las elecciones locales; de ahí que tales facultades constitucionales no pueden ser objeto de un convenio. En ese sentido, se concluye que el artículo 95-Bis del Código Electoral del Estado de Michoacán, al establecer que el Instituto Electoral de la entidad podrá celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral para que, dado el caso, aquél organice, conduzca y vigile procesos electorales federales, o bien el Instituto Federal Electoral lo haga respecto de los procesos electorales locales, transgrede los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, ya que trastoca la competencia originaria de éstos en materia de organización de elecciones, además de que es jurídicamente inadmisibles que el legislador ordinario de un Estado imponga obligaciones o establezca la posibilidad de que órganos federales o locales realicen funciones ajenas al ámbito de atribuciones establecidas previamente por el órgano reformador de la Constitución Federal o de la Local.

Acción de inconstitucionalidad 138/2007. Procurador General de la República. 30 de abril de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 89/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Novena Época. Registro: 170883. Pleno. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Tesis: P./J. 89/2007. Página: 739

Es conforme a lo anterior, que resulta inconcuso que el legislador de Hidalgo, al establecer que sería el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa el que reglamentaría la Ley Federal de Transparencia Hidalgo, trastoca la competencia originaria concedida en la Constitución Federal para el organismo garante, máxime por disposición de su artículo 116, fracción VIII, gozaría de autonomía de gestión y determinación, lo cual implica de configuración interna, misma que se ve menoscaba con un reglamento del Poder Ejecutivo Local.

Por otro lado, en el artículo Octavo Transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo se invade la facultad del organismo garante local para poder normar reglamentaria ciertas cuestiones sustantivas del ejercicio del derecho de acceso a la información, que constitucionalmente le corresponden para poder garantizar el derecho.

En suma, el Legislador de Hidalgo con el artículo Octavo Transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, contraviene el diseño normativo e institucional previsto en la Constitución Federal y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que por un lado invade las facultades del organismo garante local en cuanto a sus atribuciones quasi-legislativas y, por otro, invade y conculca su autonomía sometiéndolo a una reglamentación que emitirá el Poder Ejecutivo, en claro desdoro de una división de poderes.

- I. **Pruebas.-** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ofrece las siguientes probanzas.-
 - a) **Documental Pública.-** Consistente en copia certificada de la credencial expedida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mediante la cual se acredita la personalidad de Pablo Francisco Muñoz Díaz, como Director General de Asuntos Jurídicos



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (Anexo Uno)

- b) **Documental Pública.**- Consistente en copia certificada del acuerdo número ACT-EXT-PUB/03/06/2016/03 por el que se aprueba que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del Octavo transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el día cuatro (4) de mayo de dos mil dieciséis; bajo protesta de decir verdad se manifiesta que dicho acuerdo se encuentra en engrose y una vez que se cuente con el mismo, se exhibirá.

Por lo antes expuesto, a Ustedes, CC. Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respetuosamente solicito:

Primero.- Tener por presentada demanda de acción de inconstitucionalidad, con la personalidad que ostento.

Segundo.- Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en los términos que fue planteada.

Tercero.- Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

Cuarto.- Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

Quinto.- Previos trámites y en el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y, por tanto, de ser el caso, de ser declarada la inconstitucionalidad del artículo impugnado, a su vez se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

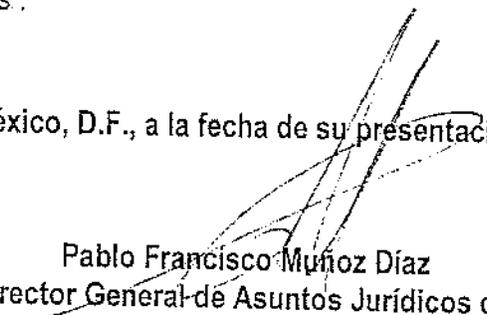
INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/0872/16

México, Ciudad de México, a 3 de junio de 2016.

de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

México, D.F., a la fecha de su presentación


Pablo Francisco Muñoz Díaz
Director General de Asuntos Jurídicos del
Instituto Nacional de-Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos
Personales