



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

057533

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

07 DIC 6 PM 10 33

Acuse

OFICINA DE CERTIFICACIÓN
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Demanda de acción de inconstitucionalidad

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

*Recibido de un enviado en 73 fojas
con 2 copias del mismo con:
- un sobre cerrado
- copia certificada de un acuerdo en
5 fojas según su certificación.*

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

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, por virtud del Decreto por el que se expidieron la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016; en mi calidad de Representante Legal de dicho Instituto, así como en suplencia del Comisionado Presidente y 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 6 de diciembre de 2017, aprobaron en términos de la fracción VI del artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la fracción XVIII del artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la interposición de la presente demanda de acción de inconstitucionalidad; con fundamento en los artículos 12, fracción IV y 32, fracciones I y II del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales²; 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

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 17 de enero de 2017.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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, 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, CINTHYA LILIÁN GONZÁLEZ VERA, ÓSCAR GUTIÉRREZ PARADA, CARLOS IVÁN MENDOZA ÁLVAREZ, CELSO ERNESTO PALLARES MEJÍA y PEDRO ISRAEL POPOCA TRUJILLO, con cédulas profesionales números 8082661, 1736432, 4641167, 6638790 y 6452267; 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 ocurso;
- II. **Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**
 - a) **Órgano Legislativo:** Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave;
 - b) **Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- i. **La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:** Los artículos 15, fracción LIII; y, 68, fracción X; del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día seis (6) de noviembre de dos mil diecisiete.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales considera que dichos preceptos son violatorios al orden constitucional, habida cuenta que se opone y limita la transparencia y el acceso a la información, o bien, constituye una omisión legislativa, tal como se detallará en los conceptos de invalidez que se desarrollan con posterioridad. El texto de dichos artículos es el siguiente:

"Artículo 15. Los sujetos obligados deberán publicar y mantener actualizada la información pública, de conformidad con los lineamientos que para el caso expida el Sistema Nacional, al inicio de cada año o dentro de los siguientes diez días naturales a que surja alguna modificación, de acuerdo con sus atribuciones y a disposición de cualquier interesado, conforme a lo siguiente:

...

LIII. La información desclasificada, deberá de permanecer cinco años posteriores a partir de que perdió su clasificación; y

..."

"Artículo 68. La siguiente es información reservada y por lo tanto no podrá difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que esta Ley se refiere:

...

X.- La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes; y

..."

- II. **Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:** Los artículos 1º, 6º, apartado A, fracciones I, III, IV, VI, 17, 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

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 ócurso.

III. Conceptos de Invalidez:

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

Procedencia del presente medio de control abstracto de constitucionalidad

Al respecto, es menester narrar los siguientes antecedentes:

1. El 29 de septiembre de 2016, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
2. En contra de lo anterior, el 27 de octubre de 2017, este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 15, fracción LIII; 68, fracción IX; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III y penúltimo párrafo; 161, fracción I; 192, fracciones II y III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y, 249, segundo párrafo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
3. Dicha demanda se admitió a trámite mediante acuerdo de 28 de octubre de 2016, dictado por el Ministro Instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo, quedando radicado bajo el número de expediente de Acción de Inconstitucionalidad 91/2016.
4. Posteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió demanda de acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de los artículos 140, fracción III y 195 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; misma que se radicó bajo el número



México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

de expediente Acción de Inconstitucionalidad 93/2016 y se acumuló a la promovida por este Instituto.

5. Del mismo modo, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió demanda de acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez del artículo 68, fracción IX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; misma que se radicó bajo el número de expediente Acción de Inconstitucionalidad 95/2016 y se acumuló a las promovidas narradas con anterioridad.
6. El día seis de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio, entre ellas: se reforman los artículos 15 fracción LIII; 68, fracción IX, y se recorren las subsecuentes; 76 fracción IV; 101, fracción XXXII; 140 párrafos sexto y séptimo, y se recorre el subsecuente; 161 fracción I; 192 fracción III, inciso a); 195; 196; 246 fracción III; 249 segundo párrafo; y se derogan los artículos 85 fracción II; 101, fracciones I y XXIII; y 140 fracción III; de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Ahora bien, a efecto de señalar los motivos por los cuáles debe analizarse la constitucionalidad de los preceptos que hoy se impugnan; en principio debe apuntarse a que la acción de inconstitucionalidad es *un medio de control abstracto de la constitución a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate contravenga la Constitución Federal; por lo tanto, las partes legitimadas para ejercer la acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal ya sea con relación a su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca alguna limitación al respecto y tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis.*³

Del mismo modo en términos de la tesis P./J. 71/2000, de rubro: "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS**

³ Tesis: P./J. 73/2000; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XII, Agosto de 2000; Pag. 484



México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.⁴, se puede desprender que las acciones de inconstitucionalidad cuentan con las siguientes características:

1. La acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y la propia Norma Fundamental
2. En la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.
3. La acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento
4. Se impugna mediante esta vía cualquier tipo de normas
5. La procedencia de la acción de inconstitucionalidad se limita a la impugnación de normas generales
6. Los efectos de la sentencia de las acciones de inconstitucionalidad tendrá efectos generales siempre y cuando la sentencia fuere aprobada por lo menos por el voto de ocho ministros.

Por otro lado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 41/2000 y sus acumuladas 2/2001, 5/2001 y 6/2001, determinó la acción de inconstitucionalidad es un medio impugnativo que **se promueve en interés de la ley** y no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce; es por ello, que concluyó que para su procedencia basta su ejercicio por parte legitimada, sin necesidad de que se acredite interés jurídico ni que la ley reclamada trascienda a la esfera del promovente pues en este procedimiento el control constitucional únicamente **persigue el verificar la regularidad constitucional de las normas generales**.

Dichas consideraciones fueron replicadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, en el que resaltó que el objeto de conocer una acción de inconstitucionalidad era resolver una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal.

Ahora bien, atendiendo la finalidad de las acciones de inconstitucionalidad, se trae a colación el precedente sustentado por la Primera Sala este Alto Tribunal, en el Amparo en Revisión 1359/2015, en el que se consideró que los tribunales de amparo tienen facultades constitucionales para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos sean violados por una omisión legislativa absoluta.

⁴ Tesis: P.JJ. 71/2000; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XII, Agosto de 2000; Pag. 965



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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Lo anterior, al considerar que cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio; por tanto, el único modo de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales, en este caso de amparo, estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas.

Así, estimó que la Constitución contiene disposiciones altamente específicas lo cual conlleva a que se establezcan deberes muy concretos de legislar en ciertas materias, las cuales reducen considerablemente el margen de discreción legislativa, por tanto, no puede resultar potestativo para el Poder Legislativo emitir una determinada regulación.

Ahora bien, el caso concreto merece la reflexión que permitiría abordar el tópico relacionado con la regulación de las leyes estatales cuando se traten de derechos humanos, tomando en cuenta que se estableció constitucionalmente un nuevo marco jurídico en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos de personas, imponiendo a toda autoridad de los tres niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscripciones 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.

En ese sentido, recogiendo el principio pro persona, debe estudiarse que en la materia que nos ocupa, existe un mandato dirigido al Poder Legislativo estatal para legislar en un sentido específico, es decir, basarse 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.

Por tanto, se debe atender al deber de proteger a las personas frente a las omisiones que realice el legislador garantizando que en la reproducción normativa no se traduzca en vulneraciones de derechos fundamentales.

Es por ello que se estima procedente el presente medio de control constitucional, en el que si bien se plantea a partir de una reforma que sufrió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el cual se retoman las consideraciones de la anterior Acción de Inconstitucionalidad planteada; debe estudiarse a

la luz de la regularidad constitucional de las leyes que norman derechos humanos como lo es el derecho de acceso a la información.

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:

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.⁵

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

⁵ Novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, tomo IX, página 287, febrero de 1999.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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.⁶

Es el caso que la presente demanda se interpone en tiempo y forma habida cuenta que la norma general cuya invalidez se reclama – Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave – fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el día seis (6) de noviembre de dos mil diecisiete, de ahí que el plazo para su interposición corrió del siete (7) de noviembre al seis (6) de diciembre de dos mil diecisiete, 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;

⁶ Novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, tomo XIX, página 864, junio de 2004.

- 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;*
- 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;*
[...]"

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 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.⁷
(Énfasis añadido)

⁷ 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.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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.

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



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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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..."

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 seis (6) de diciembre 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 interponer la presente acción de inconstitucionalidad como que satisfizo todos los requisitos legales.



México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 proscripciones 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.

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

Artículo 6o.
(...)

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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.

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.

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 período de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

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

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

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

El organismo garante coordinará sus acciones con la 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.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la 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.

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."

Es en este tenor, y a efecto de lograr un mejor contexto de la invalidez de los artículos reclamados 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



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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 (incluyendo a la Ciudad de México); esto es, con base en los parámetros constitucionales, básicamente contenidos en el artículo 6º, cada poder normativo (Congreso General, legislaturas estatales y Asamblea Legislativa de la hoy Ciudad de México) de cada orden de gobierno legislaba en la materia, debiéndose destacar que los mencionados parámetros eran interpretados y aplicados de manera muy disímbola 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.



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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 (incluyendo a la hoy Ciudad de México) 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) –previo a la reforma constitucional de la Ciudad de México–.

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 (incluyendo a la hoy Ciudad de México), es también una ley de bases; es decir, una ley que funge como parámetro de contenido de normatividad que debe seguir el poder normativo federal –Congreso General– y los poderes normativos locales –legislaturas estatales y Asamblea Legislativa de la hoy Ciudad de México–.

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

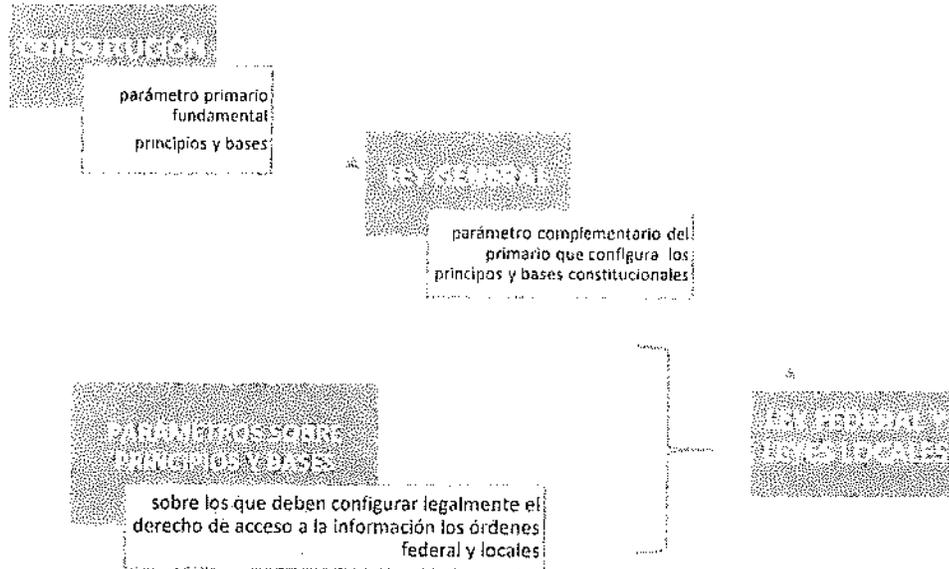


Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"



De lo anterior se infiere, que el Congreso General como órgano facultado para expedir la ley federal en la materia y las legislaturas estatales, así como la Asamblea Legislativa de la hoy Ciudad de México, 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 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 de manera acertada ha considerado que las leyes generales –en sentido de leyes marco– están por arriba de las leyes federales y locales –incluyendo las constituciones 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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 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*⁸, 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.

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.

⁸ Esta circunstancia justifica la transcripción un poco extensa de la parte relativa de la ejecutoria.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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.

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.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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.

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



México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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.

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)



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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 resolución, 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.⁹

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.^{10,11}

Leyes generales como parámetro de estudio en las acciones de inconstitucionalidad

En la Acción de Inconstitucionalidad 119/2008, resuelta el tres de septiembre de 2009, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, excepcionalmente, las acciones de inconstitucionalidad pueden implicar la violación indirecta a la Constitución Federal y directamente a una ley general en el sentido de ley marco, si la norma general, en el caso que

⁹ 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 10. 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 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).

¹⁰ 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."

¹¹ 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.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

nos ocupa la ley estatal, contraviene la ley general respectiva, en la especie la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 43 y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando las sentencias de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad sean aprobadas por lo menos por ocho votos de los ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las razones contenidas en los considerandos serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

En este sentido, las razones del considerando quinto son obligatorias porque la sentencia fue aprobada por más de ocho votos de los ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las razones primordiales que cabe resaltar, textualmente tomadas del considerando quinto de la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 119/2008, son las siguientes:

"Así pues, a grandes rasgos pretenden que se invalide una ley local por no ajustarse a una ley general. Esto implica que se está realizando un planteamiento de violación indirecta a la Constitución Federal, en tanto que la fuente de invalidez deriva del presunto desacuerdo entre la norma impugnada y una ley general, norma que no es la Constitución.

Este planteamiento exige que, como una cuestión previa al análisis del concepto de invalidez, este Alto Tribunal se pronuncie sobre la posibilidad de hacer valer violaciones indirectas a la Constitución en la acción de inconstitucionalidad.

Al respecto, esta Suprema Corte estima que, aunque la regla general es que en acciones de inconstitucionalidad únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución, del sistema constitucional se desprenden excepciones a esta regla, que hacen posible analizar violaciones indirectas.

Conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad es un medio que tiene por objeto el contraste entre una norma general y la propia Constitución. La interpretación literal de este precepto constitucional debe ser la regla general: en principio sólo pueden aducirse violaciones directas a la Constitución en las acciones de inconstitucionalidad.

Sin embargo, existen normas dotadas de una especial relevancia constitucional que tienen por objeto servir de parámetro de validez de otras normas. En el sistema constitucional mexicano existen leyes que tienen como finalidad regular los procesos de producción normativa, o establecer las competencias de los órganos legislativos y que, por ese oficio constitucional, se erigen en parámetros de validez de otras normas.

...

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Como se anticipó, otra excepción a la regla general la constituyen las leyes generales. En el sistema constitucional mexicano existen materias exclusivas de un nivel de gobierno y otras que son concurrentes entre dos. En casos de concurrencia, la Constitución establece que tienen que ser el Congreso de la Unión el que distribuya los distintos aspectos de la materia entre los diversos órganos legislativos. Esta distribución se hace mediante leyes marco o generales.

...
En otras palabras, en estas materias tanto el Congreso de la Unión como los órganos legislativos locales son constitucionalmente competentes para legislar. Pero para saber qué aspecto de esa materia debe normar cada órgano legislativo, debe atenderse a lo dispuesto por la ley general. En congruencia con lo anterior, en las materias concurrentes, si se impugna la competencia del órgano que emite una norma, no puede resolverse este planteamiento de su sola confrontación con la Constitución, sino que es necesario su contraste con la ley general relativa.

La competencia constitucional de un órgano para emitir una ley no puede estar exenta de control constitucional, cuando es la propia Constitución la que delega la distribución competencial. En ese sentido, las leyes generales se vuelven parámetro de validez y, por tanto, este Tribunal acepta que pueden usarse como norma de contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar un aspecto determinado de una materia concurrente.

Por estos motivos, este Alto Tribunal considera que las leyes generales también constituyen una excepción a la regla general de que únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución y que, por tanto, es posible analizar en esta vía la posible contravención de una norma a lo dispuesto en una ley general.

...
Ahora bien, como ha reconocido este Tribunal Pleno, la complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.

Este es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.

Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, podemos afirmar que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

En consonancia con lo expuesto, el constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este Alto Tribunal así lo ha reconocido, las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Nuestro lenguaje constitucional llama concurrencias legislativas a las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada "ley general".

Estas leyes generales o marco distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, desconstitucionalizando la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.¹²

Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual, produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes federales para ello. De esta forma, la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco.

En efecto, si únicamente operara una configuración competencial federal, la validez de una ley en atención al órgano que la emitió estaría condicionada exclusivamente a determinar si la Constitución otorgó a cierto nivel de gobierno la facultad para expedir determinada ley en determinada materia. Sin embargo, en tanto que, en las materias concurrentes, normas de igual rango pueden distribuir competencias, en estos casos la validez de una norma no depende sólo de la Constitución, sino de otra ley del Congreso de la Unión.

Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.¹³

¹² Corresponden a la cita 10 de la sentencia: Al respecto puede citarse la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En éste sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales. "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

¹³ Corresponde a la cita 11 de la sentencia: Al respecto es aplicable la tesis P.VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: "**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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
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°

internacionales y las leyes generales." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, abril de 2007, p. 6).



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

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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°

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 fijan las leyes¹⁴, 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

¹⁴ 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 fijan las leyes...." (Lo resaltado es nuestro)

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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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).

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 similares¹⁵ 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);

¹⁵ 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
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

- 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, legislaturas estatales, Asamblea Legislativa de la hoy Ciudad de México, 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 (incluyendo a la hoy Ciudad de México).

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



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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 haya), 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.

La instancia primaria competente, y obligada por mandato constitucional, para llevar a cabo el diseño institucional en el ámbito local son las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa de la hoy Ciudad de México.

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.



México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
 "2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
 Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 y la Asamblea Legislativa de la hoy Ciudad de México. 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:

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)	Principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. CPEUM, Art. 6°-VIII



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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

	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)	
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 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:

Art. 6°... A. 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	Sujetos obligados: a) Autoridad del poder ejecutivo b) Autoridad del poder legislativo
---	--



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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

<p>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 fijan 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"> 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 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

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

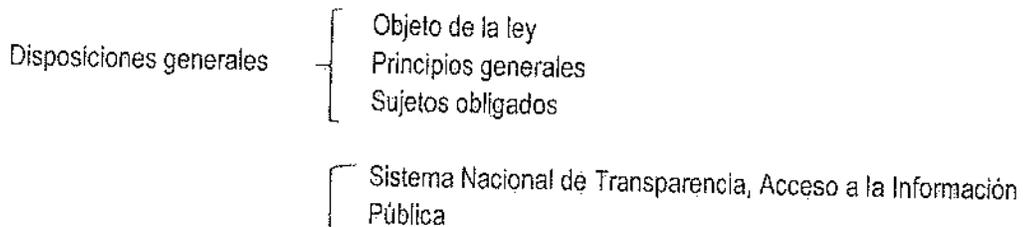
- b) En leyes de las entidades federativas, tanto en sus constituciones como en su legislación ordinaria, que, *ciñéndose al parámetro constitucional y al parámetro de la ley general –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– (que desagrega el constitucional y lo complementa)*, regulen el derecho de acceso a la información. El enunciado jurídico-constitucional relevante es el contenido en el artículo 116, fracción VIII, constitucional¹⁶:

"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–)



¹⁶ Para el Distrito Federal se establece un enunciado similar. Aplica lo establecido en el artículo 122, Base Primera, V, ñ): "V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: ...
ñ) Legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, así como en materia de organización y administración de archivos, de conformidad con las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna;



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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Responsables en materia de transparencia y acceso a la información	y Protección de Datos Personales Organismos garantes Comités de Transparencia Unidades de Transparencia Del Consejo Consultivo de los Organismos garantes
Plataforma Nacional de Transparencia	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	Promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información Transparencia proactiva Gobierno Abierto
Obligaciones de transparencia	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	Disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información Información Reservada Información Confidencial
Procedimientos de impugnación	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

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.



México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

- 13) Principio de no condicionamiento por motivos de discapacidad.
 - 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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 publicitar 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, así como la Asamblea Legislativa de la hoy Ciudad de México; (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)
- 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.
 - 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.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

- 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.
 - 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 los estados y Asamblea Legislativa de la hoy Ciudad de México. 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 legitimada 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).

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



México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

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 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. Condiciones peculiares en la configuración estatal en materia de transparencia y acceso a la información

Las legislaturas estatales, al llevar a cabo su armonización, debieron de cumplir las condiciones de configuración normativa siguientes:

1. Considerar que la protección del derecho de acceso a la información se trata de un derecho humano;
2. Que la regulación estatal no debe generar tratos desiguales en relación con el (i) ejercicio del derecho ni en cuanto a las (ii) garantías para su protección (medios de impugnación);
3. Que la libertad de configuración normativa es limitada; y
4. Cumplir razonablemente con las dimensiones de racionalidad del legislador

Considerar que se trata de un derecho humano

En materia de derechos humanos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2016 lo siguiente:

"Atendiendo a lo anterior, se colige que el ejercicio del referido parámetro de regularidad *está previsto y definido por la Constitución Federal* y, en esa medida, no hay materia para la competencia de los Estados sobre este punto, al ser un tema inherente al orden jurídico constitucional.

Así se comprueba con la lectura del segundo párrafo del artículo 1 de la Constitución General de la República, que señala: "[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia".

De donde se desprende que la Constitución Federal consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión de expedir las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances.

Consecuentemente, *no corresponde a Legislaturas de los Estados reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirse a él*, no solamente porque carecen de competencia para ello, sino porque, de permitirse esa regulación *podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas*, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes y homogéneos en materia de la protección de derechos humanos en el Estado mexicano, *se traduciría en el detrimento de tales derechos en perjuicio de las personas*.

Habida cuenta que tal situación podría generar un sistema verdaderamente complejo en el que sea cada Constitución local *la que defina su propio sistema de control del parámetro de regularidad de la Constitución Federal*, generando de esta manera una incertidumbre jurídica respecto a los requisitos y alcances a los que se sujeta ese ejercicio jurisdiccional que, se insiste, se encuentra regulado y definido por la propia Constitución General de la República."

Este criterio ha sido retomado en la Acción de Inconstitucionalidad 87/2015, en la que se señala:

"Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de que los Estados puedan legislar respecto a los derechos humanos de fuente constitucional, este Tribunal Pleno ha sostenido que los órdenes jurídicos locales emanan del orden jurídico constitucional, del cual deriva que el contenido y sentido interpretativo de los derechos humanos garantizados localmente, si bien cuentan con un espacio de movilidad para la deliberación, no deben afectar el contenido esencial de los derechos humanos reconocidos en la norma suprema.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Estas consideraciones llevan a este Tribunal Pleno a reconocer la posibilidad de que el legislador estatal de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales, pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte.

Sin embargo, esta facultad no implica que las legislaturas estatales puedan introducir en sus respectivas leyes, definiciones específicas respecto a un derecho humano reconocido en algún ordenamiento de fuente constitucional, pues con ello se pretende contextualizar la naturaleza de este mismo, no obstante que el contenido y alcance del derecho ya se encuentra tutelado y delimitado por la propia norma suprema de la cual dimana, pudiendo sólo restringirse en los casos y condiciones que la propia Constitución establezca de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal.

Además, dadas las características normativas de los derechos fundamentales, se estima que su contenido no puede encuadrarse a una regla específica como la que se pretende introducir con una definición, pues estos se representan primeramente a través de principios o mandatos de optimización y no así por reglas concretas que limitan el margen de aplicación de una norma a supuestos determinados, constituyendo nuevas maneras en que un ordenamiento así como las autoridades que se encarguen de velar por su promoción, respeto, protección y garantía, tengan que evaluar para su ejercicio.

En esta tesitura, este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal carece de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la norma suprema, ya que al derivar del orden constitucional, su contenido y alcance no resulta disponible para las entidades federativas, pues de lo contrario se desnaturalizaría su función normativa, jerárquica, universal y de contenido superior respecto al resto de las normas del orden jurídico."

Junto a estos criterios también se debe considerar que, en lo relativo a los medios de impugnación en las materias de transparencia, de acceso a la información pública y de protección de datos personales, corresponden exclusivamente al Congreso de la Unión su regulación.

La intención del Poder Reformador fue el de homologar en las leyes generales respectivas todo lo concerniente a los medios de defensa en las materias mencionadas. De ahí que si las leyes locales establecen mecanismos de impugnación, la regulación correspondiente es inválida. Incluso, reproducir exactamente el contenido de enunciados jurídicos en la legislación local es inadecuado porque los estados no pueden incorporar en su legislación disposiciones ya establecidas en las leyes generales, por lo que tampoco se requiere su transcripción en la legislación estatal.

La regulación estatal no debe generar tratos desiguales en relación con el (i) ejercicio del derecho ni en cuanto a las (ii) garantías para su protección (medios de impugnación)

Permitir que las entidades federativas regulen de manera diversa lo establecido en el texto constitucional y, sobre todo, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conculca el derecho de igualdad de trato, sin perjuicio de no observar el principio de armonización.

Al respecto, deben tenerse en cuenta los diversos criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la línea interpretativa sobre el principio de igualdad y no discriminación. Entre estos criterios destacan las tesis jurisprudenciales siguientes: 1a./J. 55/2006, "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"; 1ª./J. 45/2015 (10ª.), "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL"; P./J. 9/2016 (10ª.), "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL"; P./J. 11/2016, "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS".

Conforme a lo anterior, se colige, que se debe otorgar a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas, por lo que legislaciones disímboles generan desigualdad de trato.

En un sistema federal, los mecanismos para garantizar a las personas un trato igual giran en torno al principio de armonización, entre otros.

La armonización es una exigencia dirigida, primordialmente, al órgano responsable de expedir el texto normativo respectivo, y está justificada en materias que el Poder Reformador ha calificado como concurrentes. Estas materias, como el caso del derecho de acceso a la información y transparencia, implican la participación de los órdenes de gobierno de manera simultánea, pero acotando los espacios de normatividad que a cada uno se asignen. Esta tarea se lleva a cabo a través de leyes "generales" en sentido de leyes marco por las que: (a) se establecen los principios, bases, mecanismos instituciones y garantías que deben seguir los órdenes de gobierno; y, (b) la distribución de competencias, es decir, lo que corresponde realizar a cada orden de gobierno respecto de la materia concurrente.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

El principio de armonización presenta cierto grado de ambigüedad, pues no queda claro cuáles son sus límites. No obstante ello, en el camino de su concreción se observa que, una vez establecido el parámetro en la ley general (marco), éste debe ser seguido, en su caso, por la Federación y por las entidades federativas. Por tanto, la tarea inicial, consiste en identificar: (i) cuáles aspectos son de observancia obligatoria; (ii) cuáles configuran una base mínima de regulación; y (iii) cuáles permiten a la Federación (en su caso) y a las entidades federativas llevar a cabo cierta configuración normativa sin contradecir lo dispuesto en la ley general (marco) y el texto constitucional.

Entre los puntos de observancia obligatoria sobresalen las cuestiones inherentes a la terminología ya que, de alguna manera, las primeras exigencias de armonización pasan necesariamente por los espacios conceptuales y, por ende, de definiciones, así como de nomenclatura. Si en la ley general se ha establecido la nomenclatura básica, ésta debe ser respetada tal cual. Lo conveniente es reconducir a la nomenclatura de la ley general.

En éste orden de ideas, resulta contradictorio que la ley marco señale lineamientos o requisitos establecidos respecto de los cuales únicamente se podrían adicionar nuevos, evidentemente sin contradecir y mucho menos modificar la ley general, y que en la ley estatal se omitan algunos de ellos, los cuales deben prevalecer como base mínima.

Libertad de configuración normativa de las entidades federativas es limitada

Asimismo, resulta relevante respetar la libertad de configuración normativa de los estados. Al respecto, la libertad de configuración normativa debe llevarse a cabo siguiendo varias pautas:

1. Observar el principio de armonización en relación con la libertad de configuración normativa de las legislaturas locales
2. Construcción metodológica de los epígrafes con el objetivo de elaborar un texto normativo ordenado y sistemático.
3. Transitorios que deben observar las variantes de regulación que cada entidad federativa presenta

De igual forma, debe destacarse que la libertad de configuración normativa implica considerar que la Ley General es una ley marco, la cual sirve como parámetro que opera en varios sentidos:

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

- Determinar las pautas de observancia obligatoria para las entidades federativas, es decir, que hay normatividad establecida en la ley general en la cual, las legislaturas locales no tienen libertad de configuración normativa;
- Establecer los dispositivos que operan como base mínima regulativa en diversos temas, respecto de los cuales las legislaturas locales pueden ampliar esa base mínima sin contradecirla. La base mínima no está sujeta a cambios, salvo mejora lingüística, y juega un papel importante en la armonización, pero no debe llevar a replicar la ley general, sin embargo, por cuestiones pedagógicas puede repetirse o copiarse el texto normativo correspondiente;
- Fijar los aspectos en los que las entidades federativas tienen libertad de configuración normativa. En estos aspectos el legislador local podrá llevar a cabo las adecuaciones normativas que procedan, pero sin contravenir las pautas de observancia obligatoria ni la base mínima.

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

Primer Concepto de Invalidez: El artículo 68, fracción X, del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es contrario a los artículos 1º, 6º, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, ya que prevé reservas a la información que limitan el derecho de acceso a la información injustificadamente, así como una modulación injustificada al derecho de acceso a la información. Asimismo, se reclama la omisión legislativa consistente en la deficiente regulación en que incurrió Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al establecer reservas no previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual es su base normativa.

Para lograr una mejor comprensión del presente concepto de validez, el mismo se dividirá en los siguientes apartados: i) Invalidez por establecer reservas a la información que limitan y modulan el derecho de acceso a la información injustificadamente y; ii) Omisión legislativa consistente en la deficiente regulación en que incurrió Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave al establecer reservas a la información que no están contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

i. **Invalidez por establecer reservas a la información que limitan y modulan el derecho de acceso a la información injustificadamente**

El artículo 68 del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave enumera una serie de causales de clasificación de la información como reservada, entre las cuales se advierten algunas como la enunciada en la fracción X, en la que se dispone que podrá reservarse la información contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes.

Dicho supuesto de clasificación además de configurar una causal adicional a las establecidas por la Ley General, podrían violentar el principio de máxima publicidad reconocido en nuestra Constitución.

a) *Jerarquía normativa*

En principio debe establecerse que toda la información en posesión de cualquier sujeto obligado es pública, y sólo podrá reservarse en términos de lo que establecen las disposiciones legales, debiendo prevalecer en la interpretación del derecho de acceso a la información, el principio de máxima publicidad, que implica que todo acto de autoridad está sujeto al conocimiento de la población.

Sobre el particular, debe reiterarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que *"el principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa"*

En concurrencia con lo anterior, durante la reforma de 2014 el Poder Reformador de la Constitución precisó que para acotar el margen de discrecionalidad que pudiera existir de parte de los sujetos obligados y al mismo tiempo garantizar el debido cuidado de información

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

sensible, en la Ley General se normarían todas las reservas a la información a efecto de que toda la información pública no sujeta a ellas, observara el principio de máxima publicidad.

Por otra parte, acorde con lo anterior, la propia Suprema Corte Justicia de la Nación, respecto del principio de "supremacía constitucional", ha señalado que de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, tanto la ley fundamental, o las leyes del Congreso de la Unión o "leyes generales" y los tratados internacionales constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, quedando ubicada en la cúspide del ordenamiento jurídico la propia Constitución y, por debajo de ella, las mencionadas leyes generales.

Asimismo, al realizar el análisis de jerarquía de normas frente a las leyes emanadas de la Constitución por el Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que de acuerdo con la última parte del artículo 133 constitucional, **se establece el principio de supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman parte de la Unión**¹⁷, por lo que al ser ubicadas en un plano superior las leyes del Congreso, en relación con las leyes locales, la Ley General de Transparencia, como reglamentaria del derecho fundamental de acceso a la información, previsto en el artículo 6º constitucional, estaría claramente dotada de preeminencia frente a lo dispuesto en una legislación local.

En ese sentido, incorporar nuevos supuestos de clasificación, resultaría contrario a los avances normativos en la garantía del derecho de acceso a la información previstos en los artículos 100 y 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, las hipótesis de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en dicha Ley General y, que en ningún caso, podrán contravenirla.

b) Modulación de los derechos humanos

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aceptado las "modalizaciones" de los derechos fundamentales que están contenidos en la Constitución o en los tratados

¹⁷ "TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFÉRENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." Séptima Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Tomo 151-156, Sexta Parte, página 195



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

OFICIO: INA/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
*"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

internacionales por parte de los Congresos de los Estados; sin embargo se ha hecho distinción al aceptar definiciones que propongan los propios Estados respecto de los derechos fundamentales, es decir, **no se permite que las Legislaturas locales definan a los derechos y el contenido de esos derechos.**

Es por ello que se ha considerado que las Legislaturas de los Estados no tienen a su cargo definiciones de derechos fundamentales, pues son una función del orden constitucional que no son definibles por los legisladores locales, lo anterior bajo un concepto de jerarquía y contenido superior respecto al resto de las normas de un orden jurídico.

Es decir, de estimar lo contrario implicaría el riesgo de permitir que las entidades federativas, que los propios Congresos realizaran definiciones normativas pudieran limitar, excluir, o incluso, redefinir cuestiones propias del Constituyente, que entenderían un orden preferente de aplicación en cada uno de los Estados en donde resultaran vigentes.

Lo anterior recientemente fue materia de pronunciamiento del Pleno de Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015 y la Acción de Inconstitucionalidad 87/2015, en donde se advierte el criterio que sustentan las anteriores consideraciones relativas a la imposibilidad de que los Congresos Locales modulen y definan los derechos fundamentales.

Es decir, que existe un criterio en el que se sostiene que **los derechos humanos no son disponibles para las entidades federativas, y al no ser disponibles tampoco pueden definirlas o redefinirlas;** de ahí que los Estados pueden repetir los derechos humanos que están en la Constitución y en los tratados internacionales que forman parte del parámetro de regularidad constitucional, pueden ampliar los derechos humanos pero no pueden definir o redefinir el contenido de estos derechos.

Por tanto, se entendió que los derechos humanos sólo pueden ser de fuente constitucional o convencional, excluyendo la posibilidad de que los Estados legislen sobre su el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la diversa Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, se estableció que en la materia de regulación de derechos humanos, existe concurrencia pura entre Federación y Estados. Cualquier ley que prevea derechos humanos, expedida por la

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Federación, únicamente regula a este orden en su propio ejercicio competencial, pero no a los Estados en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que exista alguna modalidad expresa de concurrencia a nivel constitucional, tal como sucede con determinados derechos, como el derecho al medio ambiente.

Así, se señaló que un derecho fundamental no otorga *per se* competencia a un determinado orden de gobierno para su reglamentación, salvo que exista disposición expresa que así lo determine, ya que, conforme a la cláusula residual prevista en el artículo 124 constitucional, el orden federal debe tener una competencia expresa para legislar sobre una materia determinada.

Asimismo, cabe traer a colación el precedente sustentado por el Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 74/2008, al analizar los requisitos condiciones que deberán satisfacer quienes se postulan para ocupar diversos cargos de elección popular. En dicho precedente se sostuvo que si bien existen requisitos u condiciones para dichos cargos, todos éstos podrán complementarse por las Legislaturas locales (calidades que establezca la ley) o en su caso, modalizarse, con aquellos requisitos que establezcan en ejercicio de su facultad de configuración legislativa.

Sin embargo, se hizo la precisión de que dichas condiciones **no son totalmente disponibles al legislador local**, pues por ejemplo, ser ciudadano mexicano por nacimiento no admite modalidades, es decir, se trata de un imperativo o, de una prohibición.

Por ello, se sostuvo que, el solo hecho de que se trate del cargo de elección popular de un Estado, **no implica que el establecimiento de los requisitos para acceder al mismo, quede completamente a configuración de las Legislaturas Locales**, pues, se insiste, la Constitución Federal estableció, en su artículo 116, diversas condiciones o requisitos que las entidades federativas deben observar, al tratarse, precisamente, de la Norma Fundamental, lo que, además, señaló, que **la propia Constitución fija determinados requisitos** que deben cumplir o satisfacer quienes se postulan para ocupar un cargo público, **sin que las Legislaturas Locales estén en posibilidad, en todos los casos, de modalizarlos o modificarlos**, pero sí de establecer aquellos otros que consideren necesarios para acceder al cargo, acorde con su situación particular, en forma razonable.

Motivo por el cual, y de conformidad con los criterios sustentados por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **las legislaturas estatales no podrían determinar**



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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

una interpretación o definición que module o regule derechos humanos, pues ello implicaría el ejercicio de una facultad que no les corresponde.

De igual forma, debe destacarse que la libertad de configuración normativa implica considerar que la Ley General es una ley marco, la cual sirve como parámetro que opera en varios sentidos:

- Determinar las pautas de observancia obligatoria para las entidades federativas, es decir, que hay normatividad establecida en la ley general en la cual, las legislaturas locales no tienen libertad de configuración normativa;
- Establecer los dispositivos que operan como base mínima regulativa en diversos temas, respecto de los cuales las legislaturas locales pueden ampliar esa base mínima sin contradecirla. La base mínima no está sujeta a cambios, salvo mejora lingüística, y juega un papel importante en la armonización, pero no debe llevar a replicar la ley general, sin embargo, por cuestiones pedagógicas puede repetirse o copiarse el texto normativo correspondiente;
- Fijar los aspectos en los que las entidades federativas tienen libertad de configuración normativa. En estos aspectos el legislador local podrá llevar a cabo las adecuaciones normativas que procedan, pero sin contravenir las pautas de observancia obligatoria ni la base mínima.

En éste orden de ideas, resulta contradictorio que la ley estatal señale lineamientos o requisitos establecidos mayores para el ejercicio del derecho humano de protección de datos, siendo que dichos parámetros con los que deben prevalecer como base mínima. Por tanto, ir en contra de lo establecido en la Ley General -ley marco- transgrede el principio de armonización.

c) Limitación al derecho humano de acceso a la información

Ahora bien, atendiendo al caso concreto se procede a realizar un comparativo de la causal de reserva prevista en el Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley General:

Ley Veracruz	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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

<p>Artículo 68.- La siguiente es información reservada y por lo tanto no podrá difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que esta Ley se refiere:</p> <p>I a IX...</p> <p>X.- La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes; y</p> <p>...</p>	<p>Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:</p> <p>I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;</p> <p>II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;</p> <p>III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;</p> <p>IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;</p> <p>V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;</p> <p>VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;</p> <p>VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;</p> <p>VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;</p> <p>IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;</p> <p>X. Afecte los derechos del debido proceso;</p> <p>XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;</p> <p>XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y</p> <p>XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.</p>
---	--



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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

En relación con la fracción X del artículo 68 del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es importante señalar que la redacción general de la misma excluye la posibilidad de acceder a información revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, lo cual es contrario a la regla que establece la fracción I del apartado A del artículo 6 constitucional; aunado a que el contenido de dicho supuesto normativo no corresponde a ninguno de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sumado a lo anterior, debe de traerse a cuenta que el objetivo primordial del Poder Reformador de la Constitución de que se emitiera una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es que existiera una misma regulación respecto del derecho de acceso a la información, para evitar que éste fuese regulado de manera diversa en cada entidad federativa.

Es así, que al regularse de manera diversa el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en el Estado de Veracruz a su vez se conculca el derecho de igualdad contenido en el artículo 1º constitucional, pues los ciudadanos del Estado Veracruz o cualquier persona de otro Estado de la República mexicana que requiera información de dicha entidad federativa, tendrá mayores cargas, restricciones y límites –circunstancia que se reitera se pretendía evitar con la Ley General–. Ésto es, se está discriminando el acceso a la información pública generada en el Estado Veracruz respecto de otras entidades federativas, pues se están imponiendo estados de excepción no contenidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 55/2006¹⁸, respecto de la igualdad prevista en el texto constitucional estableció que ésta constituye un principio complejo que no solo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido).

El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.

¹⁸ Novena Época. Registro: 174247. Primera Sala. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Septiembre de 2006. Tesis: 1a.JJ. 55/2006. Página: 75



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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
*"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

En ese tenor, conforme prevista en la jurisprudencia 1a./J. 55/2006 en cita, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar:

- a) En primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas;
- b) En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido;
- c) En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.
- d) Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Conforme lo anterior, es inconcuso que el legislador del Estado Veracruz al establecer una causal de reserva al acceso a la información no prevista en el Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, habida cuenta que:

- a) Introduce, con la reserva mencionada y contenida en el artículo 68 Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un trato desigual de manera arbitraria respecto de las demás personas que ejerciten el derecho de la información en las diferentes entidades federativas, ya que por mandato constitucional el derecho fundamental de acceso a la información deber ser regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno;
- b) La reserva mencionada y contenida en el artículo 68 del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no persiguen un fin legítimo, pues lejos de ceñirse al mandato constitucional, generan una distorsión en el ejercicio del derecho de acceso a la información en la República mexicana, pues lo modula y diferencia respecto de otras entidades federativas y la Federación, perjudicando directamente a cualquier persona que pretenda ejercer su derecho de acceso a la información respecto del Estado de Veracruz;
- c) Las reservas mencionadas y contenidas en el artículo 68 del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, NO se encuentran dentro del abanico de tratamientos que puedan considerarse proporcionales, ya que genera una distinción en el ejercicio del acceso a la información en Veracruz respecto de otras entidades federativas y la Federación; máxime que la finalidad de la Constitución Federal con una Ley General de Transparencia era precisamente evitar distorsiones en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información;
- d) En materia de transparencia y acceso a la información los legisladores de la entidades federativa no tiene libertad de configuración para limitar un derecho fundamental como es el de acceso a la información, pues fue el propio Poder Reformador de la

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Constitución que dispuso que sería un mismo derecho fundamental regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.

Ahora bien, retomando las consideraciones que ha sostenido ese Alto Tribunal en materia de "modalizaciones" de los derechos fundamentales, en el caso concreto debe decirse que se reconoce la facultad de las Entidades federativas para legislar en materia del derecho de acceso a la información, lo que **no puede considerarse que éste pueda modular derechos humanos.**

Así, se tiene que de conformidad con 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, 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, sin que las Legislaturas Locales estén en posibilidad de modalizarlos o modificarlos.

Es decir, aun y cuando cada entidad federativa presenta sus propias particularidades y necesidades, ello no justifica que **el derecho humano de acceso a la información pública sea modulado en forma desproporcionada a lo dispuesto en la Constitución Federal**, máxime cuando, como se ha referido, la propia Constitución, señaló 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.

En suma, conforme a lo anteriormente expuesto, es dable sostener que el Legislador de Veracruz con las reservas mencionadas y contenidas en el artículo 68 del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave –fracción X–, no solo no se ciñó a la obligación constitucional de prever los mismos supuestos, excepciones y reservas contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino generó una distorsión, modulación y discriminación en el ejercicio del derecho

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
*"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

fundamental de acceso a la información, ya que éste será ejercido de manera diversa en Veracruz respecto de las otras entidades federativas y la Federación.

- i. **Omisión legislativa consistente en la deficiente regulación en que incurrió Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave al establecer reserva a la información que no están contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Como se expuso con antelación, el Poder Reformador de la Constitución estableció en la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional que el Congreso de la Unión emitiría una Ley General, la cual junto con los principios embebidos en el apartado A del artículo 6º constitucional, fijarian la manera en que se debe de legislar en todos los niveles de gobierno en relación a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Así, es indudable que en el particular, el Estado de Veracruz –como cualquier otra entidad federativa– **no tiene libertad configurativa para legislar de forma disímbola en relación a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas**, sino en todo momento debe de ceñirse a los principios y bases del apartado A del artículo 6º constitucional y a los establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De igual forma, el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal prevé que las entidades federativas crearán órganos garantes que deberán ceñirse a las bases y principios contenidos en el apartado A del artículo 6º constitucional y a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, el artículo QUINTO transitorio del decreto de reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, establece que las Legislaturas de los Estados tienen la obligación constitucional de armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el apartado A del artículo 6º constitucional.

Es así, que la normatividad estatal, como lo es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, debe ceñirse tanto a lo dispuesto en el apartado A del artículo 6º constitucional como a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de lo contrario puede existir una omisión legislativa o transgresión directa.

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Es el caso que el legislador del Estado de Veracruz se arrogó facultades que transgreden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el propio artículo 6º constitucional, pues establece un nuevo supuesto normativo –fracción IX del artículo 68– mismo que no se encuentra previsto en dicha normatividad.

De igual forma, como se expuso con antelación, debe destacarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 11/2006 previó que existen las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Siendo el caso que, en el particular existe una omisión legislativa relativa, ya que el órgano legislativo del Estado de Veracruz emitió una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente, pues no se apegó a los términos de la Ley General.

Es decir, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz estableció en el artículo 68, fracción X, del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, una causal de reserva novedosa, misma que no encuentran sede ni en la Constitución Federal ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual indudablemente es una omisión legislativa relativa; ya que lejos de que dicho legislador de Veracruz regulara localmente de conformidad con las instituciones establecidas en el Ley General, lo hizo de manera deficiente y creo una figura propia que lejos de maximizar el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, lo inhibe, lo modula y lo circunscribe a mayores estándares.

Segundo Concepto de Invalidez: El artículo 15, fracción LIII, del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la



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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
*"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es contrario a los artículos 6º, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, ya que establece un plazo no razonable para que los sujetos obligados cumplan con las obligaciones de transparencia, toda vez que disminuye manera injustificada el plazo de publicidad de la información.

El artículo 15, fracción LIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave enumera la serie de obligaciones de transparencia comunes para los sujetos obligados, entre las cuales se advierte la obligación de publicar la información desclasificada por un periodo de dos años posteriores a su desclasificación.

Dicho presupuesto además de incorporar una temporalidad de la publicidad de información que no se encuentra establecido por la Ley General, violenta el principio de máxima publicidad reconocido en nuestra Constitución.

Ahora bien, como ha sido señalado, el Poder Reformador de la Constitución precisó que para acotar el margen de discrecionalidad que pudiera existir de parte de los sujetos obligados y al mismo tiempo garantizar el debido cuidado de información sensible, en la Ley General se normarían como ley marco los principios y bases con los que operarían los sujetos obligados, entre ellas, las obligaciones de transparencia, a efecto de que toda la información pública no sujeta a ellas, observara el principio de máxima publicidad.

En ese sentido, incorporar una temporalidad de publicidad de información, resultaría contrario a los avances normativos en la garantía del derecho de acceso a la información previstos la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, las obligaciones de transparencia comunes para los sujetos obligados previstas en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en dicha Ley General y, que en ningún caso, podrán contravenirla.

Del mismo modo, cabe traer a colación los precedentes sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se establece que las Legislaturas Locales no están en posibilidad de modalizar o modificar derechos humanos, por lo que no se puede dejar a su arbitrio la determinación de una definición que module o regule derechos humanos, pues ello implicaría el ejercicio de una facultad que no les corresponde, ya que implicaría el riesgo de permitir que las entidades federativas, que los propios Congresos realizaran definiciones normativas pudieran limitar, excluir, o incluso, redefinir cuestiones propias del Constituyente,



México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

que entenderían un orden preferente de aplicación en cada uno de los Estados en donde resultaran vigentes.

Ahora bien, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información como ley marco, estableció el parámetro para que los sujetos obligados cumplan con las obligaciones de transparencia, para lo cual se previó como cláusula habilitante, en su artículo 62, que el Sistema Nacional emitirá los criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información.

Al respecto, cabe puntualizar que existen mecanismos por los cuales el Congreso de la Unión e incluso el Poder Reformador de la Constitución, pueden habilitar a un órgano del Estado para que emita actos legislativos, tal es el caso de las llamadas "*Cláusulas Habilitantes*", mismas que se dan cuando el legislador habilita una facultad a un órgano del Estado, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales.

Lo anterior de conformidad con la tesis P. XXI/2003 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma en la que esgrimió las razones por las cuales se justifica que el Poder Legislativo dote a funcionarios ajenos a él, principalmente insertos en la Administración Pública, de atribuciones de naturaleza normativa. Dicha tesis es de rubro y texto siguientes:

CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.

En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados "cláusulas habilitantes", que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.¹⁹

Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, por lo que es inconcuso que el límite de su actuar se establece a través de la competencia otorgada, la cual es susceptible de control a través del principio de legalidad una vez que se ha ejercido.

Por ello, al darse la atribución a un órgano del Estado de expedir reglas operativas dentro del campo de una ley específica, es claro que no puede extenderse analógicamente a otros supuestos distintos a los previstos en aquella, dado que esas reglas operativas tienen como límite la atribución misma.

Por otro lado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la atribución de las facultades normativas a través de un acto formalmente legislativo tiene su fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Ley Fundamental que prevén, por una parte, la facultad (residual e implícita) del Congreso de la Unión para expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias, e incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por el mismo texto constitucional a los Poderes de la Unión y, por otra, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el mismo Congreso, que regulará la distribución de los negocios del orden administrativo y definirá las bases generales de creación de los órganos administrativos.²⁰

Aunado a los límites propios de la facultad otorgada, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia al resolver la contradicción de tesis 84/2001-SS, en sesión de seis de agosto de dos mil cuatro, sostuvo, en la ejecutoria respectiva, que los límites constitucionales a las cláusulas habilitantes son, entre otros, los siguientes:

1. Al encontrarse sujetas al principio de primacía de la ley y al diverso de primacía reglamentaria, las referidas reglas administrativas no pueden derogar, limitar o

¹⁹ Tesis: P. XXII/2003; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVIII, Diciembre de 2003; Pag. 9

²⁰ Lo anterior con base en la tesis Tesis: 1a. XXII/2012 (10a.); de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

excluir lo previsto en las disposiciones de observancia general contenidas en actos formalmente legislativos o formalmente reglamentarios;

2. Para su validez deben acatar los diversos derechos fundamentales que tutela la Constitución General de la República y, además, las condiciones formales y materiales que para su emisión se fijen en la respectiva cláusula habilitante.
3. La habilitación para expedir disposiciones de observancia general no puede conferirse en una materia que constitucionalmente esté sujeta al principio de reserva de la ley.

Ahora, cabe traer a colación lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 117/2014, en sesión de siete de mayo de dos mil quince, en el que analizó la constitucionalidad del *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas de Portabilidad Numérica y modifica el Plan Técnico Fundamental de Numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las Especificaciones Operativas para la Implantación de Portabilidad de Números Geográficos y No Geográficos*.

En dicho precedente se sostuvo que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante "IFT") fue habilitado por el legislador al manifestar su voluntad señalando que el plazo dentro del cual los usuarios accedan a la portabilidad sea el "*que determine el Instituto*", lo que implica que el plazo es una cuestión sujeta a regulación, esto es, susceptible de variarse.

Lo anterior, pues consideró que el IFT además de gozar de un ámbito de configuración normativa propio para regular cómo debe entenderse el plazo legal en cuestión, goza de un refuerzo competencial que robustece sus poderes regulatorios, ya que el artículo 191, fracción III de la ley de la materia contiene una cláusula habilitante que otorgó al IFT la facultad de regular dicho plazo; señaló además que, entender de manera opuesta a la determinada, implicaría dejar sin efectos la facultad reglamentaria del IFT expresamente establecida en el artículo 119 de la ley (*la cláusula habilitante*), así como en el trigésimo octavo transitorio

Por tanto, el Tribunal Pleno determinó que al no encontrar plasmada en la ley la voluntad legislativa de constreñir el plazo de las veinticuatro horas a un horario natural en sustitución de una hábil o viceversa, concluyó que la ley no abordó expresamente la cuestión y, por tanto, la determinación de si las veinticuatro horas debe entenderse en horario natural o hábil cae en la esfera de competencias regulatorias del IFT, no sólo por disposición expresa del



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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

artículo trigésimo octavo transitorio de la ley, sino principalmente por disposición del artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV de la Constitución Federal.

Ahora, en términos del artículo 45 de la Ley General, el Instituto tiene entre sus atribuciones, las de auxiliar, orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información y elaborar los sistemas para los trámites internos y los formatos necesarios para su atención, que aseguren la mayor eficiencia en su gestión.

Es por ello que en el artículo 49 de la Ley General establece que los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, las obligaciones y las disposiciones señaladas en dicha ley para los sujetos obligados y organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Sistema Nacional), atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

El Sistema Nacional, en términos del artículo 28 y 31²¹ de la Ley General, tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos; es decir, entre sus funciones se estableció la de establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendentes a cumplir con los objetivos de la Ley General.

Entre los integrantes del Sistema Nacional, se encuentran, en atención al artículo 30 de la Ley General, los siguientes: este Instituto; los Organismos garantes de las Entidades Federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dicho Sistema Nacional, cuenta con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y se encuentra presidido por el Presidente del Instituto.

²¹ Artículo 31. El Sistema Nacional tiene como funciones:

...

V. Coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados de los criterios para la sistematización y conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública de acuerdo a la normatividad en la materia;

VI. Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia de conformidad con lo señalado en la presente Ley;

...



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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Dicho Consejo Nacional, con fundamento en lo establecido por los artículos 31, fracción I²² de la Ley General, tiene dentro de sus atribuciones las de establecer reglamentos, lineamientos, criterios y demás instrumentos normativos necesarios para cumplir con los objetivos del Sistema Nacional, la Plataforma Nacional y la Ley General; así como la de emitir acuerdos para dar cumplimiento a las funciones del Sistema Nacional establecidas en la Ley General.

Asimismo, con fundamento en el artículo 61 y 62 de la Ley General²³, el Sistema Nacional tiene la facultad de emitir lineamientos técnicos que establecerán los formatos de publicación de la información así como los criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información.

Al respecto el 5 de mayo de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación "ACUERDO del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia", en cuyo Lineamiento Octavo, señala las políticas para actualizar la información, en específico el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible en el portal de Internet y en la Plataforma Nacional; mismas que señalarán especificados en las Tablas de actualización y de conservación de la información pública derivada de las obligaciones de transparencia.

En ese sentido, existe una cláusula habilitante en la Ley General que estableció que el Sistema Nacional, fuera quien emitiera los criterios para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en aras establecer una homogeneidad y la estandarización de la información a través de la emisión de lineamientos y formatos, en específico, el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible en el portal de Internet y en la Plataforma Nacional.

²² "Artículo 31. El Sistema Nacional tiene como funciones:

I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley;

....

²³ "Artículo 61. Los lineamientos técnicos que emita el Sistema Nacional establecerán los formatos de publicación de la información para asegurar que la información sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable. Estos lineamientos contemplarán la homologación en la presentación de la información a la que hace referencia este Título por parte de los sujetos obligados.

Artículo 62. La información correspondiente a las obligaciones de transparencia deberá actualizarse por lo menos cada tres meses, salvo que en la presente Ley o en otra disposición normativa se establezca un plazo diverso. El Sistema Nacional emitirá los criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información, atendiendo a las cualidades de la misma...."



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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Sin embargo, en el artículo 15 fracción LIII, del Decreto en análisis, dispone que la información desclasificada deberá publicarse como obligación de transparencia y permanecer publicada por un periodo de cinco años posteriores a partir de que perdió su clasificación; lo que evidencia que la contravención lo establecido en el artículo 62 de Ley general en lo relativo a la facultad del Sistema Nacional de Transparencia para emitir los criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información y en consecuencia, atenta contra el principio de máxima publicidad.

De modo que, el **legislador de Veracruz** reguló en el Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **cuestiones que la Ley General otorgó únicamente al Sistema Nacional**, arrojándose facultades que van en contra de los artículos 6º, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, y 31, fracción V y VI, 61 y 62 de la Ley General.

Sumando a lo anterior, el artículo 15, fracción LIII, del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, realiza una especificación respecto de la información desclasificada y su periodicidad respecto de su publicación como obligación de transparencia; lo que se considera introduce una figura que no prevista en el Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para una mejor comprensión del presente concepto de invalidez que procede a realizar el siguiente cuadro comparativo:

Decreto número 303	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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

<p>Artículo 15. Los sujetos obligados deberán publicar y mantener actualizada la información pública, de conformidad con los lineamientos que para el caso expida el Sistema Nacional, al inicio de cada año o dentro de los siguientes diez días naturales a que surja alguna modificación, de acuerdo con sus atribuciones y a disposición de cualquier interesado, conforme a lo siguiente:</p> <p>...</p> <p>LIII.- La información <i>desclasificada</i>, deberá de permanecer <i>cinco años</i> posteriores a partir de que perdió su clasificación; y</p>	<p>Artículo 101. Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:</p> <p>I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;</p> <p>II. Expire el plazo de clasificación;</p> <p>III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o</p> <p>IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.</p> <p>...</p>
---	---

De lo anterior se advierte que la fracción LIII del artículo 15 del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **impone una limitación al acceso a información**, ya que excluye la posibilidad de acceder a información desclasificada con posterioridad a los cinco años de haber perdido su clasificación, lo cual es contrario a la regla que establece la fracción I del apartado A del artículo 6 constitucional; aunado a que el contenido de dicho supuesto normativo no corresponde a ninguno de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lo anterior pues la Ley General previó que la información que en un momento se clasificó, será pública bajo diversos supuestos antes mencionados, **sin sujetar dicha publicidad de información a una temporalidad específica.**

Es así, que al regularse de manera diversa el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en el Estado de Veracruz a su vez se conculca el derecho de igualdad contenido en el artículo 1º constitucional, pues los ciudadanos del Estado Veracruz o cualquier persona de otra Estado de la República mexicana que requiera información de dicha entidad federativa, tendrá mayores cargas, restricciones y límites –circunstancia que se reitera se pretendía evitar con la Ley General–.

En suma, conforme a lo anteriormente expuesto, es dable sostener que el Legislador de Veracruz con la temporalidad de dos años contenida en el artículo 15, fracción LIII, del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no solo no se ciñó



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/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

a la obligación constitucional de prever los mismos supuestos y excepciones contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino **generó una distorsión, modulación y discriminación en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información**, ya que éste será ejercido de manera diversa en Veracruz respecto de las otras entidades federativas y la Federación.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que la finalidad del Poder Reformador de la Constitución es evitar que **se genere un sistema verdaderamente complejo en el que cada entidad federativa definiría y regulara de manera diversa los derechos humanos, generando de esta manera una incertidumbre jurídica respecto a los requisitos y alcances a los que se sujeta el ejercicio y límites de los derechos humanos.**

Así, es inconcuso que con el Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se regula de manera diversa el derecho humano de acceso a la información, generando para los particulares un sistema verdaderamente complejo que provoca una incertidumbre jurídica respecto a los alcances a los que se sujeta el ejercicio y límites del derecho humano de acceso a la información.

Más aún, si se toma en cuenta que la razón primordial del proceso de reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, era la intención del Poder Reformador de la Constitución de homologar, con las leyes generales que emitiese el Congreso de la Unión, todo lo concerniente a los medios de defensa en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Es decir, la intención de la referida reforma constitucional era poner orden a un caos normativo que hacía nugatoria la protección del derecho humano de acceso a la información en la república mexicana, ello mediante la emisión de leyes generales que fincaran los principios, bases, plazos y términos que toda legislación debe ceñirse.

Por tanto, si un precepto o porción normativa de una ley local contraviene la ley general es indudable su invalidez.

- I. **Pruebas.-** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ofrece las siguientes probanzas.-



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

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"

- 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 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/06/12/2017.02 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 de los artículos 15, fracción LIII; y, 68, fracción X; del Decreto número 303 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día seis (6) de diciembre de dos mil diecisiete.

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 de los artículos



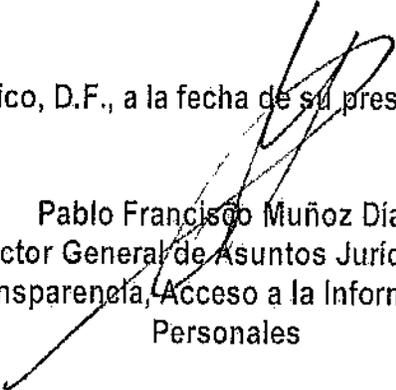
INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/3246/16

México, Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2016.
*"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

impugnados, a su vez se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión 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