

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
105/2016 Y SU ACUMULADA 106/2016**

**PROMOVENTES: INSTITUTO NACIONAL  
DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE  
DATOS PERSONALES Y EL INSTITUTO  
DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO DE  
AGUASCALIENTES**

**MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA  
CARRANCÁ**

**SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO  
COLABORÓ: DANIELA CARRASCO BERGE**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintitrés de mayo de dos mil diecinueve**, por el que se emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelven las presentes acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (105/2016) y por el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (106/2016) en contra de diversas normas generales de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el día siete de noviembre de dos mil dieciséis.

**I. TRÁMITE**

1. **Presentación de escritos, autoridades y normas impugnadas.** La acción de inconstitucionalidad 105/2016 fue presentada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de

Datos Personales ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el siete de diciembre de dos mil dieciséis. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 106/2016 fue depositado por el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes el siete de diciembre de dos mil dieciséis en una empresa privada de servicio de mensajería y fue recibida en la mencionada Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el día ocho de diciembre de dos mil dieciséis.

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.
3. **Normas generales cuya invalidez se impugnó.** Los artículos 11, fracción I, 26, fracción VI, 54 párrafo segundo, 70 y 71 último párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el día siete de noviembre de dos mil dieciséis.
4. **Conceptos de invalidez del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (acción de inconstitucionalidad 105/2016).** El Instituto accionante alega la violación a los artículos 1º, 6º, apartado A, fracciones I, III, IV y VI, 17, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-M, 114 y 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 siete de febrero de dos mil catorce. Además, argumenta la violación al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. **Primer concepto de invalidez.** Regulación de la clasificación de información reservada o confidencial y remisión a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El artículo 70 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y Municipios<sup>1</sup> es contrario a los artículos 1º, 6º, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII de la Constitución Federal. Asimismo, viola los principios de progresividad y universalidad, pues establece una limitante al derecho de acceso a la información, sin estar facultado para hacerlo.
6. El artículo impugnado prevé una restricción y límite al derecho de acceso a la información porque remite expresamente al Título Sexto “Información Clasificada” de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la clasificación de información reservada o confidencial y recoge los supuestos de reserva previstos en dicho ordenamiento. Entre estos supuestos de reserva, se encuentran los conceptos de “seguridad nacional” y “defensa nacional”, así como lo relacionado con “políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país”; sin embargo, la entidad federativa no cuenta con facultad para regular dichas materias ni cuenta con libertad configurativa para mencionarlas como limitantes al derecho de acceso a la información pública.
7. Para que la restricción fuera válida y no contraviniera el principio de progresividad, sería necesario que ésta por un lado, estuviera contenida en ley y por el otro, persiguiera un fin legítimo (en este sentido, tesis 2ª. CXXVI/2015 y 1ª. L/2014). En lo que concierne al primer requisito –estar contenido en ley–, éste refiere a la existencia de facultades constitucionales para legislar en el tema. El Poder Legislativo estatal no cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad nacional,

---

<sup>1</sup> “Artículo 70. La clasificación de Información Reservada o confidencial, deberá realizarse en términos de lo dispuesto por el Título Sexto denominado ‘Información Clasificada’ de la Ley General.”

defensa nacional o política monetaria del país, en virtud del artículo 73, fracción XXIX-M constitucional, y tampoco para establecer restricciones a derechos fundamentales. En lo relativo al segundo de los requisitos –perseguir un fin legítimo–, el Poder Legislativo de Aguascalientes pretende establecer una restricción a un derecho fundamental, fin que solo puede ser considerado legítimo si existe una facultad constitucional en ese sentido.

8. De lo anterior y tomando como referencia la jurisprudencia P./J. 20/2014, las únicas restricciones al derecho fundamental de acceso a la información previsto en el artículo 6°, son las contenidas en la propia Constitución y conforme a lo dispuesto en las fracciones XXIX-S y XXIX-M del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión es la única autoridad facultada para limitar y restringir el derecho de acceso a la información.
9. Finalmente, e independientemente de la ausencia de facultad legislativa para las entidades federativas de legislar en materia de seguridad nacional, esta remisión viola el principio de igualdad porque genera una distinción en el ejercicio del acceso a la información en Aguascalientes respecto de otras entidades y la Federación, introduciendo un trato desigual respecto de las demás personas que ejercitan el derecho.
10. **Segundo concepto de invalidez.** Regulación en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados, previo a la emisión de una Ley General en la materia. Según el Instituto accionante, los artículos 11, fracción I, 26, fracción VI, 54, párrafo segundo y 71, párrafo último de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios<sup>2</sup> son contrarios a los

---

<sup>2</sup> “Artículo 11. Son Sujetos Obligados a transparentar y permitir el acceso a su Información y proteger los Datos Personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, municipios, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos estatal o municipal.

artículos 6º, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII de la Constitución Federal, por establecer una regulación en materia de datos personales, previa a la normatividad expedida por el Congreso de la Unión.

11. Con la reforma de siete de febrero de dos mil catorce, se facultó al Congreso de la Unión para establecer las bases y principios en materia de transparencia y de protección de datos en posesión de sujetos obligados, a través de la emisión de leyes generales. Éstas, además de distribuir competencias, tienen por objeto en la materia, complementar el parámetro primario constitucional y por lo tanto, las leyes en la materia, tanto federales como locales, deben ceñirse a su contenido.
12. Entonces, de entender a estas leyes generales como parámetro de contenido de normatividad que debe seguir el poder normativo federal y los poderes normativos locales, se desprende que las legislaturas locales tienen facultades de configuración relativas.

---

Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los Sujetos Obligados deberán cumplir con las obligaciones establecidas el Artículo 24 de la Ley General, además de capacitar de forma permanente al personal en la cultura del Derecho de Acceso a la Información y protección de Datos Personales en términos del Artículo 53 de la Ley General, así como enviar al ITEA un informe anual en el que se deberá incluir:

- I. El número de solicitudes atendidas en materia de acceso a la información y protección de Datos Personales, estas últimas siendo obligatorias sólo a los entes públicos;
- II. El tipo de solicitudes y respuestas otorgadas a las mismas; y
- III. Los costos de reproducción así como de envío de las solicitudes atendidas.”

“Artículo 26. El Pleno del ITEA, tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

VI. Acordar promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales expedidas por el Congreso del Estado, que vulneren el Derecho de Acceso a la Información pública y la protección de Datos Personales, en términos de lo dispuesto por el Artículo 42, Fracción XV de la Ley General; [...]

“Artículo 54. Los Sujetos Obligados serán responsables de los Datos Personales en su posesión y, en relación con éstos, deberán apegarse a lo dispuesto por el Artículo 68 de la Ley General y demás disposiciones aplicables.

Los particulares, sin perjuicio de que sean considerados Sujetos Obligados de conformidad con la presente Ley, serán responsables de los Datos Personales de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de Datos Personales en posesión de los particulares.”

“Artículo 71.

[...]

Cuando la solicitud sea relativa a expedientes médicos o datos sobre salud del solicitante, deberá resolverse y notificarse al mismo, dentro del término de cinco días siguientes a la presentación de aquélla.”

13. En el caso de derecho de acceso a la información, se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el cuatro de mayo de dos mil quince. En esa ley se reconoció que la materia de protección de datos quedaría regulada por otra ley general que en su momento expediría el Congreso de la Unión. En su tercer artículo transitorio estableció: “En tanto no se expida la ley general de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación”.
14. Consecuentemente, resultaría necesaria la expedición previa por parte del Congreso de la Unión de la ley general en materia de protección de datos personales, para que las entidades federativas puedan armonizar su normatividad en la materia.
15. **Conceptos de invalidez hechos valer por el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (acción de inconstitucionalidad 106/2016).** Cabe señalar que la demanda del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes fue presentada de forma extemporánea y por medio del Recurso de Reclamación 8/2017-CA, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirmó el acuerdo de doce de diciembre de dos mil dieciséis por el cual el Ministro José Ramón Cossío Díaz determinó desechar de plano, por notoria y manifiesta improcedencia la acción de inconstitucionalidad al considerarse extemporánea. Por lo tanto, ante la firmeza del desechamiento acordado por el Ministro Instructor se estima innecesario realizar la síntesis de los conceptos de invalidez.
16. **Informe del Poder Legislativo del Estado.** En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes señala que la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios no contradice a los dispositivos 1º,

6°, 73, fracción XXIX-S y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pues la misma legislatura, específicamente la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (Comisión Dictaminadora), no desconoce lo dispuesto por el Artículo Tercero Transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que la materia de protección de datos aún no había sido regulada en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados. Tampoco desconoce que la restricción referente a la seguridad nacional o defensa nacional no estaban previstas en la Constitución. Para demostrarlo, cita múltiples partes del Dictamen de la citada Comisión. Entre los que destacan:

[...] se menciona que la Iniciativa del Poder Ejecutivo agrega obligaciones relacionadas con derechos ARCO y la protección de datos personales, aspectos que como ya se mencionó, deben regirse por la normatividad vigente al 5 de mayo de 2015, hasta en tanto el Congreso de la Unión emita la Ley General de la materia.

N) Datos personales: se reitera que por mandato expreso del Artículo Tercero Transitorio de la Ley General “en tanto no se expida la ley general en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia en sus respectivos ámbitos de aplicación”. Por ello, deben continuar vigentes las normas que rigen dicha materia, sin ser posible general una nueva regulación pues de lo contrario se violentaría la disposición transitoria.

Por tanto se sugiere no agregar el Título Décimo Primero de la Iniciativa del Poder Ejecutivo, para poder continuar regulando la protección de datos personales en términos del Capítulo IV y demás disposiciones de la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado vigente.

Bases para la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados: de igual forma, se plantea prever como objetivo “garantizar y establecer las bases para la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos” no obstante, el Artículo Tercero Transitorio de la Ley General, señala que “en tanto no se expida la ley general en materia de datos personales en posesión

de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación” en consecuencia no es posible legislar en estos momentos tales aspectos.

Restricciones al derecho humano de acceso a la información: La Iniciativa del Poder Ejecutivo contiene una restricción al derecho humano de acceso a la información no prevista en el Artículo 6°, Apartado A, fracción I de la Constitución Federal; esto es así, ya que dicho precepto de la Iniciativa señala que la información “podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público; seguridad nacional, seguridad pública o la defensa nacional” sin embargo el Artículo 6° de la Carta Magna no contempla la “seguridad nacional o la defensa nacional”, por lo que se sugiere ajustar al texto normativo a lo previsto en el citado precepto constitucional.

17. En el informe, se agrega que para la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, se buscó armonizar en todo momento la legislación estatal a las normas establecidas tanto por la Constitución Federal como por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Por ello, los artículos 11, fracción I, 26, fracción VI, 54, párrafo segundo y 71, párrafo último de la Ley impugnada son válidos. Asimismo, señaló que no se pretendió reglamentar aspectos sustantivos en materia de seguridad nacional.
18. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado.** En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado argumenta que, de conformidad con los artículos 32, 35 y 46, fracción I de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, la promulgación de una ley es una actividad del Ejecutivo que se encuentra subordinada al Poder Legislativo quien expide la ley. Por lo tanto, la publicación se hace en acatamiento al sistema jurídico propio del Estado, ya que la facultad de promulgar las leyes expedidas por el Congreso, es en realidad una obligación a cargo del Ejecutivo Local. En este orden de ideas, siendo el Poder Legislativo Local el órgano deliberativo donde se discute y se aprueba el contenido



de las normas, es dicho Poder a quien, en todo caso, le corresponde defender la validez de las normas que se promulgan.

19. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el día doce de junio de dos mil diecisiete, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, el Ministro José Ramón Cossío Díaz dictó auto de cierre de instrucción. Posteriormente, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión pública solemne de dos de enero del año en curso, y toda vez que el presente asunto se encontraba radicado en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, se ordenó returnar el asunto que nos ocupa a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

## II. COMPETENCIA

20. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>, toda vez que se plantea la posible contradicción entre

---

<sup>3</sup> “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:

[...]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 [...].”

“Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]”.

diversos preceptos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios publicada en el Periódico Oficial del estado de Aguascalientes, el día siete de noviembre de dos mil dieciséis y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como algunos instrumentos internacionales.

### **III. OPORTUNIDAD**

21. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>4</sup>, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.
22. El Decreto 336 que aprueba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios se publicó el siete de noviembre de dos mil dieciséis<sup>5</sup>. Tomando en cuenta esta fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el ocho de noviembre de dos mil dieciséis, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el miércoles siete de diciembre de dos mil dieciséis.
23. En el caso, la demanda del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 105/2016 se presentó el día siete de

---

<sup>4</sup> “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta 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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

<sup>5</sup> A fojas 84 y siguientes del expediente principal obra un ejemplar de la publicación del Decreto número 336.

diciembre de dos mil dieciséis ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, esta demanda se presentó dentro del plazo respectivo y por ende la impugnación resulta oportuna.

24. Asimismo, dado que se considera firme el desechamiento acordado por el Ministro Instructor en el auto de doce de diciembre de dos mil dieciséis, no se analiza la oportunidad de la demanda del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 106/2016.

#### IV. LEGITIMACIÓN

25. El artículo 105, fracción II, inciso h) de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que violen el derecho a la información y la protección de datos personales. El artículo 6o. constitucional<sup>6</sup>, en relación con el organismo garante, establece que 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. El artículo 41, fracción VI<sup>7</sup> de la Ley

---

<sup>6</sup> “Art. 6o.- [...]”

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

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

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

<sup>7</sup> Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la citada ley establece que el Instituto, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, tendrá, entre otras, la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, que vulneren el derecho de acceso a la información. De todo lo anterior es factible concluir que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encuentra facultado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues considera que diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes, publicada el siete de noviembre de dos mil dieciséis, vulneran el derecho de acceso a la información.

26. Ahora bien, como consta en autos a fojas sesenta y tres a sesenta y siete, obra copia certificada del acuerdo de tres de junio de dos mil dieciséis (emitido por unanimidad de los comisionados) mediante el cual se instruyó al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que interpusiera acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Por su parte, el artículo 29, fracciones I y II<sup>8</sup> del Reglamento Interior del

---

[...]

VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información;

[...]"

Asimismo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública otorga al Instituto de facultades para promover acciones de inconstitucionalidad:

"Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

VI. Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables;..."

<sup>8</sup> "Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos establece como atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos la representación legal del mismo para realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

27. Consta en el sobre visible a foja sesenta y ocho del expediente en que se actúa, copia certificada a nombre de Pablo Francisco Muñoz Díaz, que lo acredita como Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En consecuencia, se debe colegir que dicho servidor tiene la representación del órgano legitimado para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

28. Las partes no hicieron valer causas de improcedencia. Sin embargo, con base en el artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup>, este Alto Tribunal advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V<sup>10</sup> de la mencionada Ley Reglamentaria con relación al artículo 70 de la norma impugnada porque han cesado sus efectos.

---

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

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

<sup>9</sup> “Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

<sup>10</sup> “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

[...]”

29. Esta causal se actualiza, con respecto a las acciones de inconstitucionalidad, cuando la norma general impugnada deja de surtir efectos, en términos de lo sustentado por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 41/2008<sup>11</sup>. Para considerar que estamos frente a un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por la jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno P./J. 25/2016, deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

30. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados. En el caso, este requisito se cumple pues, en

---

<sup>11</sup> Novena Época, 169572, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, Página 674, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO. Si bien es cierto que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse en ella cuando se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de la norma general impugnada, cuando ésta haya perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, también lo es que ello sólo operará respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o algunos de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Esto es, la declaratoria de improcedencia no puede abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. Además, no podrá sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por la causal indicada cuando, a pesar de perder su vigencia con motivo de los nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro."

efecto, el artículo 70 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, fue modificado por Decreto Número 65 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, para quedar como sigue:

<p><b>Texto 07/11/2016</b></p> <p>“Artículo 70. La clasificación de Información Reservada o confidencial, deberá realizarse en términos de lo dispuesto por el Título Sexto denominado “Información Clasificada” de la Ley General.”</p>
<p><b>Texto 27/02/2017</b></p> <p>“Artículo 70. La clasificación de información reservada o confidencial, deberá realizarse conforme a lo siguiente:</p> <p>A.- Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:</p> <p>I. Comprometa la seguridad pública y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;</p> <p>II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones del Estado;</p> <p>III. Se entregue expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos obligados, 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 poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;</p> <p>V. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;</p> <p>VI. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;</p> <p>VII. 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>VIII. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;</p> <p>IX. Afecte los derechos del debido proceso;</p> <p>X. 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>XI. 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>XII. 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> <p>Las causales de reserva previstas en las fracciones anteriores se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia el (sic) artículo 104 de la Ley General.</p> <p>No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:</p> <p>a). Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad; o</p> <p>b). Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.</p>

B.- Se clasificará como información confidencial, la siguiente:

- I. Los datos personales concernientes a una persona identificada o identificable;
- II. Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal; cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos;
- III. La información que entreguen los particulares a los sujetos obligados de conformidad a las atribuciones o funciones según lo dispuesto por las leyes, sus reglamentos o los tratados internacionales;
- IV. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial, con las salvedades que establece el artículo 120 de la Ley General; y
- V. No se requerirá el consentimiento de quien sea el titular de la información confidencial cuando:
  - a) La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;
  - b) Por ley tenga el carácter de pública;
  - c) Exista una orden judicial;
  - d) Por razones de salubridad general, o para proteger los derechos de terceras personas, se requiera su publicación; o
  - e) Cuando se transmita entre sujetos obligados en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

Para efectos del inciso d) de la presente fracción, el Pleno del ITEA deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.

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

31. Asimismo, el artículo 70 anterior dejó de surtir sus efectos pues los artículos Primero y Segundo Transitorios del Decreto de reforma del veintisiete de febrero de dos mil diecisiete establecen que el mismo entrará en vigor al día siguiente de su publicación y que se derogan todas las disposiciones normativas y reglamentarias que se opongan al mismo<sup>12</sup>.
32. Ahora bien, el segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance

<sup>12</sup> “ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se Derogan las disposiciones normativas y/o reglamentarias que se opongan al presente Decreto.”



del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. En el caso del artículo 70 de la ley impugnada, este requisito se cumple cabalmente. De la tabla anterior, se advierte que el nuevo artículo 70 de la ley impugnada no remite al Título Sexto denominado “Información Clasificada” de la Ley General, como sí lo hacía el texto anterior. Asimismo, se puede entender que no se trata de una mera transcripción de los supuestos establecidos en el Título Sexto puesto que la nueva redacción no prevé algo referente a “seguridad nacional”, “defensa nacional” o “las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país”. Finalmente, ninguno de los artículos de la Ley General a los que remite el nuevo acto legislativo hace referencia a estos conceptos, pues establecen cuestiones relativas a la prueba de daño (artículo 104) y excepciones para comunicar información confidencial aun cuando medie consentimiento (artículo 120)<sup>13</sup>.

33. En este sentido, es evidente que la reforma del veintisiete de febrero de dos mil diecisiete se trata de un nuevo acto legislativo. Consecuentemente, con base en el citado artículo 19, fracción V, en

---

<sup>13</sup> “Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.”

“Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información. No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando: I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público; II. Por ley tenga el carácter de pública; III. Exista una orden judicial; IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos. Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.”

relación con el artículo 20, fracciones II y III<sup>14</sup> y el artículo 65<sup>15</sup> de la Ley Reglamentaria en la materia, debe sobreseerse esta acción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 70 de la ley impugnada.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

34. De manera preliminar, hay que hacer notar que, al haberse sobreseído en la acción de inconstitucionalidad respecto al artículo 70 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, al que se refiere en su totalidad el primer concepto de invalidez formulado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en este apartado ya únicamente se analizará el segundo de estos conceptos.

### **A. Estudio del segundo concepto de invalidez planteado por el Instituto accionante.**

35. En esta parte de su escrito, el Instituto accionante argumenta, en síntesis, que los artículos 11, fracción I, 26, fracción VI, 54, párrafo segundo y 71, último párrafo de la ley local, transgreden los artículos 6°, 73 fracción XXIX-S y, 116 fracción VIII de la Constitución Federal, por establecer una regulación en materia de datos personales, previa a la emisión de la Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados por el Congreso de la Unión. Su argumentación se basa en

---

<sup>14</sup> “Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

[...]

<sup>15</sup> “Artículo 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.”

lo establecido por los artículos Quinto Transitorio del Decreto de reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce y, principalmente, en el Tercero Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información de cuatro de mayo de dos mil quince.

36. Según el razonamiento de la accionante, el artículo Tercero Transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reconoció que la regulación en materia de datos personales debía ceñirse a la ley general que en su momento llegara a expedir el Congreso de la Unión en materia de datos personales. En ese sentido, resultaba necesario el presupuesto de que el Congreso de la Unión expidiera la ley general en materia de protección de datos personales y luego entonces los Congresos de los Estados y de la Ciudad de México deberían armonizar sus normas locales.
37. Para resolver la impugnación planteada, conviene señalar que a pesar de que la accionante describe el diseño normativo e institucional en materia de acceso a la información partiendo de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, en el segundo concepto de invalidez se limita a contrastar las normas impugnadas con los transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y no directamente con los artículos transitorios de la reforma constitucional mencionada. Contrariamente a esto, este Tribunal considera que el análisis debe comenzar contrastando las normas impugnadas con los artículos transitorios de la reforma constitucional. Fuera de la imposición de un orden metodológico, esto obedece al principio de supremacía constitucional.
38. El siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en materia de transparencia”. Esta reforma, por adición de la fracción XXIX-S al artículo 73, facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que establecieran los principios y bases en las materias de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. Asimismo, estableció, en el artículo 6° los principios y bases en la materia.

39. Ahora bien, los artículos transitorios de la reforma prevén que la misma entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación<sup>16</sup>. Además, en lo concerniente a las condiciones de temporalidad (ultractividad) de la legislación secundaria, el artículo Segundo Transitorio, estableció la obligación del Congreso de la Unión de expedir la Ley General del artículo 6° y de realizar las modificaciones a los ordenamientos necesarios, en el plazo de un año a partir de la fecha de publicación del Decreto. Asimismo, el artículo Quinto Transitorio dispuso que las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrían prácticamente el mismo plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto para armonizar su normatividad a lo establecido en el mismo. Para mayor claridad, es relevante citar textualmente estos dos últimos artículos:

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

QUINTO. 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.

---

<sup>16</sup> “Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

40. De su literalidad, se desprende que no se condicionó la entrada en vigor del Decreto. Asimismo, es importante resaltar que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas tendrían un año –con un día de diferencia, ya que en el Segundo Transitorio se cuenta desde la publicación del decreto, mientras que en el Quinto debe contarse desde su entrada en vigor– para realizar las modificaciones pertinentes a sus normas y armonizarlas con los lineamientos de la reforma. En este sentido, es claro que las legislaturas podían armonizar su normatividad tomando en cuenta directamente los parámetros constitucionales aun cuando no se hubiera expedido la Ley General. Es decir, no se desprende que para la vigencia del Decreto o de alguno de los artículos que contiene sea una condición la emisión o entrada en vigor previa de la Ley General, o que se hubiese establecido una incompetencia temporal para que los congresos locales legislaran en la materia.
41. El argumento del accionante sugiere que las legislaturas de los Estados estaban impedidas para legislar de manera absoluta en protección de datos en posesión de sujetos obligados hasta la expedición de la Ley General en la materia, lo que haría suponer que en cualquier caso que existiera algún tipo de concurrencia en los ámbitos de competencia de la Federación y las entidades federativas y la delegación de toda o parte de la mecánica de distribución de facultades entre ellos, no podrían las entidades legislar hasta que la Federación no ejerciera su facultad de manera previa.
42. Ello no puede ser así, ya que este mismo Tribunal ha sostenido que para que exista lo que ha llamado una “veda temporal”, esto es, que la facultad legislativa de las entidades federativas en la materia quede condicionada a la entrada en vigor de las leyes generales en determinada materia y, por tanto, al ejercicio de la facultad por parte del Congreso de la Unión, se requiere una mecánica transicional que no solamente presente elementos temporales de ultractividad de la

legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto, sino que “opte” por sujetar expresamente la configuración y la implementación del sistema constitucional a la publicación de ciertas leyes generales mandatadas. En ese caso, el ajuste y adecuación de las normas -tanto federales como locales- sí quedarían suspendidas hasta en tanto el sistema constitucional efectivamente entrara en vigor y esto sólo sucedería con la publicación de las leyes generales.

43. Estas razones se encuentran en la acción de inconstitucionalidad 58/2016, en la que se analizó la constitucionalidad de la reforma realizada a la Constitución Política del Estado de Chihuahua y a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la misma entidad en materia de anticorrupción. En el caso, se argumentó que estas normas contravenían lo dispuesto en los artículos Segundo y Sexto Transitorios de la reforma a la Constitución Federal del veintisiete de mayo de dos mil quince, pues no se habían expedido las leyes generales a que se referían las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Federal, ni reformado la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H del mismo artículo.

44. En dicho asunto este Alto Tribunal estimó literalmente que:

“El mismo legislador constitucional, mediante el artículo QUINTO transitorio, condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen en el decreto a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122 base quinta, a la emisión y entrada en vigor de las Leyes Generales mencionadas en el párrafo anterior y que esencialmente se refieren a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sistema nacional anticorrupción y tribunales de justicia administrativa.

Lo anterior le otorga a la mecánica transicional la peculiar característica de que los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las Leyes Generales, no entran en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hagan éstas, esto es, entran en vigor de modo simultáneo. Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema

anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales, como se desprende del contenido literal del artículo SÉPTIMO transitorio de la reforma.

De este modo, la mecánica transicional no presenta solamente elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto, sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia. Esto quiere decir que al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las leyes generales a que se refiere el artículo SEGUNDO transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo QUINTO transitorio. [...]

De este modo, la mecánica transicional expresamente establecida para el caso, incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la legislación general expedida por el Congreso de la Unión. En este orden, si una entidad federativa trasgrede los efectos normativos a los que se han referido los artículos CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO transitorios de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, entendida esta como una “veda temporal” o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113 fracción II, último párrafo de la Constitución Federal vigente, resulta claro que la normatividad previamente emitida a aquella que deriva de las facultades a cargo del Congreso de la Unión, violenta las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno y genera una distorsión en la mecánica transicional establecida por la Constitución Federal<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Es necesario tener presente la redacción de los artículos transitorios del Decreto de reforma en materia de anticorrupción del veintisiete de mayo de dos mil quince, en su literalidad establecen: “SEGUNDO. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

[...]

QUINTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto. SEXTO. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.” SÉPTIMO. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.”

45. Dentro de las diferencias de la mecánica transicional en el caso citado y en el que ahora nos ocupa, hay que subrayar que en ese caso, los artículos transitorios no solamente condicionaron la entrada en vigor de las leyes locales en la materia a las Leyes Generales que debería emitir el Congreso de la Unión, sino también de las normas constitucionales que constituían la base sustantiva o material del mismo sistema, por lo que la mecánica tenía la clara intención que tanto las normas constitucionales como las Leyes Generales entrarían en vigor de manera simultánea, lo que claramente no sucede en el caso que nos ocupa. Asimismo, resulta relevante que en las normas transitorias analizadas en ese precedente se señala puntualmente en su artículo Sexto Transitorio que seguiría **“aplicándose”** la legislación que continuara vigente **“a la fecha de entrada en vigor”** del Decreto de reforma.
46. En contraste, en el caso de la materia de protección de datos que nos ocupa, no es posible desprender de los artículos transitorios una “veda temporal” o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad legislativa de las entidades federativas. Al contrario, sí se establece claramente en el artículo Quinto Transitorio su facultad para **“armonizar su normatividad conforme a lo establecido”** en el Decreto de reforma.
47. Inclusive, tomando como parámetro el artículo Tercero Transitorio<sup>18</sup>, de lo establecido expresamente en el mismo no se desprende una condición suspensiva o una “veda temporal” para el ejercicio de la facultad legislativa local en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Al expresar que “permanecerá vigente la normatividad” federal y local en sus respectivos ámbitos, en

---

<sup>18</sup> “Tercero. En tanto no se expide la ley general de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación.”



tanto no se expidiera la ley general respectiva, el legislador ordinario no pretendió suspender la facultad legislativa reconocida por el órgano reformador de la Constitución en los transitorios Segundo y Quinto del Decreto de reformas del siete de febrero de dos mil catorce.

48. Cabe señalar que las materias de transparencia y protección de datos en posesión de sujetos obligados eran tan apremiantes que incluso de los trabajos legislativos se extrae la intención de que, mientras se emitieran las leyes generales respectivas, las legislaturas tendrían que observar y adecuarse directamente al decreto de reformas de siete de febrero de dos mil catorce. Del proceso legislativo no se advierte prohibición o condición alguna, para la adecuación por parte de las entidades federativas y la Federación de su normativa interna al texto reformado constitucionalmente, sino una intención clara de que esto se realizara.
49. En suma, el siete de febrero de dos mil catorce por publicación en el Diario Oficial de la Federación, se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes generales reglamentarias en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados<sup>19</sup>. En la normatividad transitoria del mismo Decreto se estableció una directriz clara de armonización (Quinto Transitorio) para las legislaturas locales de donde no es posible desprender una “veda temporal” o una condición suspensiva de la facultad legislativa local.
50. En este sentido, el segundo concepto de violación del Instituto accionante deviene infundado.

---

<sup>19</sup> “Artículo 73. El Congreso tiene 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.”

**B. Estudio oficioso sobre la posible inconstitucionalidad sobrevénida de los artículos impugnados por la publicación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.**

51. Este Alto Tribunal, en su carácter de último intérprete constitucional, advierte que, con la reforma constitucional en materia de transparencia y protección de datos de siete de febrero de dos mil catorce, se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley reglamentaria en materia de protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
52. Con fundamento en lo anterior, se publicó el veintiséis de enero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
53. Como se hizo explícito en el apartado previo, el accionante hace valer dentro de su concepto de invalidez que el legislador local reguló la materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, siendo incompetente para hacerlo pues en ese momento, no se había expedido la ley general en la materia. Este Pleno considera necesario entrar al estudio oficioso de los artículos impugnados, para determinar si, a la luz de las bases y principios desarrollados por la ley general en la materia ahora vigente, los mismos devienen inconstitucionales.
54. No impide lo anterior el hecho de que el artículo segundo transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida el tres de julio de dos mil diecisiete, dispusiera que quedaban derogadas

todas aquellas disposiciones en materia de protección de datos personales de carácter estatal y municipal, que contravinieran lo dispuesto por la misma. Este Pleno considera que, en virtud del principio de certeza jurídica, debe prevalecer el estudio de los artículos impugnados.

55. El instituto accionante impugna la fracción I del artículo 11,<sup>20</sup> de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Se estima que no regula la materia de protección de datos, sino que prevé una obligación en materia de transparencia. Específicamente, establece como obligación adicional a las previstas por la Ley General de Transparencia, la de incluir “el número de solicitudes atendidas” tanto en materia de transparencia, como en materia de protección de datos. Esta obligación tiene una finalidad estadística y útil para la coordinación que realiza el órgano garante local. Con ella no se crean obligaciones sustantivas en materia de protección de datos ni se regula esta materia, simplemente, a nivel estadístico, se requiere el número de solicitudes atendidas en la materia.
56. Lo anterior conduce a reconocer la **validez** de la fracción I del artículo 11 de la ley impugnada.

---

<sup>20</sup> Artículo 11. (...)

Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los Sujetos Obligados deberán cumplir con las obligaciones establecidas el Artículo 24 de la Ley General, además de capacitar de forma permanente al personal en la cultura del Derecho de Acceso a la Información y protección de Datos Personales en términos del Artículo 53 de la Ley General, así como enviar al ITEA un informe anual en el que se deberá incluir:

I. El número de solicitudes atendidas en materia de acceso a la información y protección de Datos Personales, estas últimas siendo obligatorias sólo a los entes públicos;

(...)

57. En lo concerniente al artículo 26 impugnado,<sup>21</sup> el legislador de Aguascalientes establece que es facultad del Pleno del órgano garante local acordar promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales expedidas por el Congreso estatal, que vulneren los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, remitiendo al artículo 42, fracción XV de la Ley General de Transparencia.<sup>22</sup> El artículo impugnado replica la facultad del organismo garante local para promover acciones de inconstitucionalidad en la materia, prevista por el artículo 105, fracción II, inciso h) de la Constitución Federal.<sup>23</sup> Justamente, tal como quedó asentado en la primera parte de este estudio de fondo, la legislatura de Aguascalientes introdujo a través de este artículo, en su ley local, lo dispuesto en el Decreto de reformas constitucionales de dos mil catorce y debe **reconocerse su validez**, a la luz del marco normativo vigente.

---

<sup>21</sup> Artículo 26. El Pleno del ITEA, tendrá las siguientes atribuciones:  
[...]

VI. Acordar promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales expedidas por el Congreso del Estado, que vulneren el Derecho de Acceso a la Información pública y la protección de Datos Personales, en términos de lo dispuesto por el Artículo 42, Fracción XV de la Ley General;

<sup>22</sup> Artículo 42. Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

XV. Según corresponda, interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales;

<sup>23</sup> Artículo 105. (...)

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:

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

58. El promovente impugna también el segundo párrafo del artículo 54 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.<sup>24</sup> En este párrafo se establece que los particulares, en materia de protección de datos, serán responsables de conformidad con la normatividad aplicable “para la protección de Datos Personales en posesión de particulares”. Es importante tomar en cuenta que desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil nueve, se facultó al Congreso de la Unión para “legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares”, federalizando con ello la materia. Es por eso que, el segundo párrafo del artículo 54 impugnado, simplemente reitera una verdad. Lo anterior no es, de forma alguna, una regulación sustantiva de la materia de protección de datos por lo que, su contraste con la ahora vigente Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados, carece de sentido. Lo anterior conduce a reconocer la **validez** del segundo párrafo del artículo 54 de la Ley de Transparencia estatal.
59. En virtud de lo anterior, este Pleno no advierte de oficio, vicio alguno de inconstitucionalidad, por lo que procede el reconocimiento de la validez de los artículos 11, fracción I, 26, fracción VI y 54 párrafo segundo de la ley de transparencia local, en los términos que quedaron asentados en el apartado b) de este estudio de fondo.

Por lo expuesto y fundado,

---

<sup>24</sup> Artículo 54. (...)

Los particulares, sin perjuicio de que sean considerados Sujetos Obligados de conformidad con la presente Ley, serán responsables de los Datos Personales de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de Datos Personales en posesión de los particulares.”

**S E R E S U E L V E :**

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 105/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**SEGUNDO.** Se sobresee respecto del artículo 70 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, publicada mediante Decreto 336 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de noviembre de dos mil dieciséis, en términos del apartado V de la presente resolución.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 11, fracción I, 26, fracción VI, 54, párrafo segundo, y 71, párrafo último de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, publicada mediante Decreto 336 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de noviembre de dos mil dieciséis, de conformidad con el apartado VI, subapartado A, de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades en cuanto al criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto al criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto del artículo 70 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas en cuanto al estudio oficioso, Pardo Rebolledo con reservas en cuanto al estudio oficioso, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, referente al análisis del primer concepto de invalidez, consistente en reconocer la validez de los artículos 11, fracción I, 26, fracción VI, 54, párrafo segundo, y 71, párrafo último, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus

Municipios. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, referente al estudio oficioso sobre la posible inconstitucionalidad de los artículos impugnados por la publicación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, consistente en reconocer la validez del artículo 26, fracción VI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Los señores Ministros Esquivel Mossa en razón de no compartir el estudio oficioso, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, referente al estudio oficioso sobre la posible inconstitucionalidad de los artículos impugnados por la publicación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, consistente en reconocer la validez del artículo 54, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Los señores Ministros Esquivel Mossa en razón de no compartir el estudio oficioso, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**Votación que no se refleja en puntos resolutivos:**

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintitrés de mayo previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Piña Hernández se ausentó del salón de sesiones durante la discusión y votación de este asunto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**MINISTRO PONENTE**

**JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL COELLO CETINA**

OCC/mca